

SUBVENTIONEN
DAS FÜR UND WIDER IN DER SOZIALEN MARKTWIRTSCHAFT

Inaugural—Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

(Dr. rer. pol.)

an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

vorgelegt von: Dipl.-rer. pol. Luitgard S i e b e r
aus Leipzig

1967



Digitized by the Internet Archive
in 2026

S U B V E N T I O N E N

DAS FÜR UND WIDER IN DER SOZIALEN MARKTWIRTSCHAFT

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

(Dr. rer. pol.)

an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

vorgelegt von: Dipl.-rer.pol. Luitgard S i e b e r
aus Leipzig



Referent: Prof. Dr. H.C. Recktenwald

Korreferent: Prof. Dr. O. Issing

Tag der mündlichen Prüfung: 29. 11. 1967

I N H A L T

A L L G E M E I N E R T E I L

	Seite
Erstes Kapitel : DIE SUBVENTION ALS INSTRUMENT DER STAATSINTERVENTION	1
A. Zur Geschichte der Subvention ...	1
B. Beabsichtigte und unbeabsichtigte Wirkungen der Subvention	13
C. Definition der Subvention	43
Zweites Kapitel: MOTIVE DER SUBVENTIONIERUNG	72
A. Subventionsmotive als Unterschei- dungskriterien	72
B. Ökonomische Ziele	79
I. Zielgerechte Förderungen	79
II. Marktwirtschaftlich nicht zuläs- sige Hilfen	94
C. Staatspolitische Motive	129
D. Sozialpolitische Motive	147
I. Begründbare Hilfen	147
II. Eine nicht zielgerechte Förderung	149
Drittes Kapitel: FORMEN DER SUBVENTION	156
A. Auswahlkriterien	156
B. Gliederung der Subventionsformen	163
I. Direkte Hilfen	165
II. Indirekte Staatsleistungen	170

C.	Eignung der Subventionsformen für bestimmte Förderungszwecke ...	172
I.	Direkte Hilfen	173
II.	Indirekte Staatsleistungen	197

BESONDERER TEIL

Die Subventionen der Deutschen Bundesbahn

	Seite
EINLEITUNG	224
Erstes Kapitel: STEUERVERZICHTE	232
A. Abgrenzung der Steuersubventionen	232
B. Begünstigungen nach Steuerarten	242
I. Beförderungsteuer	242
II. Vermögensteuer	245
III. Abgaben nach dem Lastenausgleich- gesetz	251
IV. Grundsteuer	252
V. Kapitalverkehrsteuern	255
VI. Reinertragsteuern: Gewerbeertrag- und Körperschaftsteuer	261
VII. Gewerbekapitalsteuer und Lohnsummen- steuer	271
VIII. Mineralölsteuer (Betriebsbeihilfe)	274
C. Gesamte Steuerverzichte zugunsten der Deutschen Bundesbahn im Jahre 1964 .	276
Zweites Kapitel: VERZICHT AUF VERZINSUNG DES EIGENKAPITALS	278
A. Bedeutung einer angemessenen Rendite ...	278
B. Die Höhe des Zinssatzes	281
Drittes Kapitel: ZINSVERGÜNSTIGUNGEN FÜR FREMDKAPITAL ..	286

	Seite
Viertes Kapitel: LEISTUNGEN AUS MITTELN DES BUNDESHAUSHALTS	291
A. Ersatz für Fremdlasten der Deutschen Bundesbahn	291
B. Finanzhilfen mit Subventions- charakter	299
Fünftes Kapitel: GESAMTE SUBVENTIONEN ZUGUNSTEN DER DEUTSCHEN BUNDESBahn	306
Literaturverzeichnis zum Allgemeinen Teil	316
Literaturverzeichnis zum Besonderen Teil	328

Erstes Kapitel

DIE SUBVENTION ALS INSTRUMENT DER STAATSDINTERVENTION

A. Zur Geschichte der Subvention

Das Prinzip, bestimmte Bereiche der Wirtschaft durch besondere staatliche Maßnahmen zu stützen, ist bereits sehr alt. Schon in der merkantilistischen Ära schützte der Staat bestimmte heimische Wirtschaftszweige vor der ausländischen Konkurrenz ¹⁾. Industrie, Handel und Landwirtschaft wurden mit Hilfe von Steuererleichterungen, Geld- und Naturalsubventionen und Exportprämien gefördert ²⁾. In der Laissez-Faire-Periode, in der jeder staatliche Wirtschaftseingriff als systemwidrig galt, verzichtete man auch auf das Mittel der Subvention ³⁾. Hier waren es die sogenannten Erziehungszölle, welche die junge im Aufbau begriffene Wirtschaft vor der ausländischen Konkurrenz schützen sollten ⁴⁾. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts griff die Wirt-

-
- 1) Vgl. Nathan, O., Subsidies, in: Encyclopaedia of the Social Sciences (Ed. R. Seligman and A. Johnson), 11. Aufl., New York 1954, Bd. 13, S. 431
 - 2) Vgl. Schmoller, G. von, Umriss und Untersuchungen zur Verfassungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsgeschichte, Leipzig 1898, S. 42 f.; Treue, W., Wirtschaftsgeschichte der Neuzeit, Im Zeitalter der Industriellen Revolution 1700-1960, Stuttgart 1962, S. 199 ff.
 - 3) Vgl. Treue, a.a.O., S. 355
 - 4) Vgl. derselbe, S. 411 und 424; Seraphim, P.-H., Deutsche Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Von der Frühzeit bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkrieges, Wiesbaden 1966, S. 142

schaftspolitik wiederum zu dem in der liberalen Epoche verpönten Mittel der finanziellen Förderung und Begünstigung einzelner Bereiche ¹⁾. Die heutige Praxis, mit Hilfe eines verzweigten "Systems" von direkten Unterstützungen und Steuererleichterungen einzelne Bevölkerungs-, Wirtschafts- und Berufsgruppen zu bevorzugen und damit auf vielfältige Weise in den Wirtschaftsablauf und die Einkommensbildung einzugreifen, datiert erst aus der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg.

Bereits vor dem Ersten Weltkrieg sind vereinzelte Subventionen zu beobachten, zum Beispiel Hilfen für den Eisenerzbergbau an Sieg, Lahn und Dill ²⁾ oder an die Landwirtschaft ³⁾. Die Verflechtungen von politischen mit wirtschaftlichen Interessen während des Krieges hatten dann eine ganze Reihe von Subventionen zur Folge, deren Abbau nach dem Kriege nur zögernd gelang. Damit war eine Entwicklung eingeleitet worden, die bis heute nicht zum Stillstand gekommen ist und zu bestimmten Zeiten geradezu kulminierte.

Nach dem Ersten Weltkrieg und insbesondere nach der Stabilisierung der Mark betrieb der Staat zum ersten Mal

-
- 1) Vgl. Treue, a.a.O., S. 547; Meinhold, W., Art. Subventionen, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1958, S. 237
 - 2) Proske, W., Wie weit sind direkte staatliche Subventionsmaßnahmen mit einer Wettbewerbsordnung vereinbar, Ein Beitrag zur Problematik der Subventionspolitik in Deutschland, Diss. Freiburg (Brsg.) 1950, S. 20 f.
 - 3) Vgl. Hansmeyer, K.-H., Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft, Tübingen 1963, S. 7

Subventionspolitik in großem Stil. Er verfolgte dabei das Ziel, den Wiederaufbau der Wirtschaft zu beschleunigen, die große soziale Not zu lindern, die Arbeitslosigkeit zu verringern sowie die mangelnde Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft gegenüber dem Ausland auszugleichen ¹⁾.

Diese erste Subventionswelle begünstigte besonders die Landwirtschaft, und zwar durch Aufbaukredite, Reichshilfen für Weinbau, Flachsbaue, Milchwirtschaft, allgemeine Rationalisierungshilfen, Siedlungshilfen sowie durch ein landwirtschaftliches Notprogramm ²⁾. Aber auch der Bergbau profitierte von der neuen staatlichen Freigebigkeit (Unterstützung des Eisenerzbergbaus, des Kupferbergbaus, des niederschlesischen Bergbaus) ³⁾, ferner die oberschlesische Eisenindustrie, die Traktorenindustrie, die Filmwirtschaft. Die große Wohnungsnot sollte mit Hilfe eines umfangreichen staatlichen Wohnungsbauprogramms gelindert werden ⁴⁾. Auch die Verkehrswirtschaft erfuhr bereits eine staatliche finanzielle Förderung: Post, Bundesbahn, Luftverkehr und Handelsschiffahrt wurden auf verschiedene Art unterstützt. Auch die Industrie erhielt Subventionen für das Exportgeschäft (insbesondere im Rußlandhandel) in Form von Krediterleichterungen und günstigen Exportversicherungen.

1) Vgl. Palyi, M., Subventionen, in: Wirtschaftskurve mit Indexzahlen der Frankfurter Zeitung, 9. Jg., 1930, S. 151

2) Proske, W., a.a.O., S. 15

3) Derselbe, S. 25 f.

4) Ebenda

In der Weltwirtschaftskrise erhoben dann die verschiedensten Gruppen neue Forderungen nach staatlicher Unterstützung. Sie hatten damit auch weitgehend Erfolg, im wesentlichen bedingt durch das Einströmen zentralverwaltungswirtschaftlicher Ideen in die Wirtschaftspolitik. Schutz vor ausländischer Konkurrenz, unverschuldete Notstände und Ähnliches waren die Motive. Vor und während des Zweiten Weltkrieges wurden neue Subventionen eingeführt, denen häufig Autarkiebestrebungen zugrunde lagen. Die Preisstoppverordnungen von 1936 machten Preissubventionen an die Produzenten, die sogenannten Preisstoppsubventionen ¹⁾²⁾, notwendig. Allerdings wurden auch einige sozialpolitische Vergünstigungen abgebaut, so bei der Umsatzsteuer.

Nach dem Zweiten Weltkrieg erfuhr das "Subventionswesen" einen weiteren Auftrieb ³⁾. Um die Zerstörungen und Verwüstungen des Krieges möglichst rasch zu beseitigen, die darniederliegende Wirtschaft "anzukurbeln", das soziale Elend, die Arbeitslosigkeit und die Wohnungsnot zu lindern, war der Staat gezwungen, auf die Subvention als Instrument der Wirtschaftspolitik zurückzugreifen: Sonderabschreibungen

1) Vgl. hierzu Boehme, H., Preissubventionen, Ein Beitrag zur Theorie der Ausgabeninzidenz, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N.F., H. 20, Berlin 1959, S. 11

2) Vgl. auch Buchholz, H.W., Subventionen, Eine theoretische und praktische Betrachtung der Subventionen in Westdeutschland nach 1945, Diss. Frankfurt 1951 (maschinengeschriebenes Manuskript), S. 225

3) Vgl. Meinhold, a.a.O., S. 237

und Begünstigungen des nicht entnommenen Gewinns sollten einen Anreiz zu erhöhter Investitions- und Spartätigkeit bieten; zum Wiederaufbau der demontierten Betriebe stellte der Staat Subventionskredite zur Verfügung. Um einen Warenexport überhaupt zu ermöglichen, gewährte man der Exportgüterindustrie besondere Krediterleichterungen. Die wirtschaftliche Eingliederung von Vertriebenen, Flüchtlingen und Verfolgten machte hohe Sonderleistungen erforderlich. Eine besondere Unterstützung erfuhr die Landwirtschaft. Verlorene Zuschüsse sollten die Bergbaugesellschaften für die staatlich fixierten, aber unzureichenden Kohlepreise entschädigen. Eine besondere Rolle spielten schließlich die Lebensmittelsubventionen ¹⁾²⁾, denen die Aufgabe zuge-
dacht war, bestimmte Grundnahrungsmittel zu verbilligen.

Wie dieser gedrängte Rückblick zeigt, hat sich die Subventionswirtschaft in der Vergangenheit namentlich in Zeiten der Kriegsvorbereitung, der Kriegswirtschaft und der Beseitigung der Kriegsfolgen ausgebreitet. Die besonderen wirtschaftlichen Anforderungen, welche die Kriegsführung an die heimische Wirtschaft stellt, sowie die großen Probleme, die infolge von Zerstörungen und sozialem Elend zu lösen sind, machen eine gezielte staatliche Intervention unumgänglich.

1) Vgl. Boehme, a.a.O., S. 11

2) Vgl. Pechthold, L., Zum Wohle der Verbraucher: Die Konsumbrotsubventionierung, in: Hansmeyer, K.-H., Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1963, S. 33

Nun wäre zu erwarten, daß mit dem Wegfall der Ursache, also im gleichen Verhältnis, in dem sich die wirtschaftliche und soziale Lage normalisiert, der Wiederaufbau vollzogen und darüber hinaus ein hohes wirtschaftliches Wachstum erzielt ist, die Notwendigkeit zu speziellen Unterstützungen entfällt und die Subventionen abgebaut werden können. Je höher das Sozialprodukt pro Kopf und je höher die Leistungskraft und Ergiebigkeit der Wirtschaft ist, umso weniger - so wollte man meinen - seien staatliche Unterstützungen erforderlich. Die Entwicklung in Deutschland zeigt aber eindeutig den entgegengesetzten Trend. Die konstante Wirtschaftsexpansion nach dem Krieg begleitete eine konstante Zunahme des Subventionsvolumens. Von Haushaltsjahr zu Haushaltsjahr wurden neue Steuerbegünstigungen, Zuschüsse und Kreditsubventionen gewährt, ohne daß die alten wesentlich eingeschränkt oder abgebaut worden wären.

Beliefen sich die direkten Subventionen aus Mitteln des Bundeshaushalts ¹⁾ im Jahre 1951 noch auf rd. 620 Mio DM ²⁾ oder rund 3,3 % der effektiven Ausgaben im engeren Sinne ³⁾

1) Vgl. hierzu Definition der Subventionen S. 43 ff.

2) Berechnet nach den Bundeshaushaltsplänen

3) Die Summe der ordentlichen und außerordentlichen Ausgaben wird vermindert um Doppelzählungen, die sich durch Beiträge des ordentlichen an den außerordentlichen Haushalt und umgekehrt ergeben und um durchlaufende Mittel und andere Doppelzählungen. Erläuterungen zum Begriff

so waren sie im Jahre 1956 bereits auf 1,6 Mrd ¹⁾
(= 5,3 % der Ausgaben) gestiegen. Nach der Berechnung
des Bundesfinanzministeriums erreichten die "sichtbaren
Finanzhilfen des Bundes" im Jahre 1963 die Höhe von
5,4 Mrd DM ^{2) 3)} (= 9,8 % der Ausgaben), 1965 von 6,8
Mrd DM ^{2) 3)} (= 10,5 % der Ausgaben). In fünfzehn Jahren
des Untersuchungszeitraumes haben sich also allein die
Ausgabensubventionen im Bundesetat auf rund das 11-fache
erhöht, in der Zeit von 1959 - 1965 allein um rund 126 %.
Nach dem im Jahre 1967 von der Bundesregierung vorgelegten
Bericht über die "Finanzhilfen des Bundes und die Steuer-
begünstigungen" ⁴⁾ ergeben sich für 1966, 1967 und 1968
Finanzhilfen in Höhe von ³⁾ 5,2 Mrd, 5,8 Mrd und 7,4 Mrd.
Die Beträge sind mit den für die früheren Haushaltsjahre
ermittelten Zahlen jedoch nur bedingt vergleichbar, da
die Abgrenzung geändert wurde.

"effektive Ausgaben im engeren Sinne" s. Finanzbericht
1964, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Bad
Godesberg 1964, S. 354

- 1) Berechnet nach den Bundeshaushaltsplänen
- 2) Finanzbericht 1966, a.a.O., S. 178
- 3) Ohne Darlehen und Zuschüsse zur Sozialversicherung
- 4) Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der
Finanzhilfen des Bundes und der Steuerbegünstigungen
für die Jahre 1966 bis 1968 gemäß § 12 des Gesetzes
zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der
Wirtschaft (Stabilitätsgesetz) vom 8. Juni 1967,
Bundesratsdrucksache 651/67, S. VII

Die Entwicklung der indirekten Subventionen (Steuer- und Zinsbegünstigungen) läßt sich nur bis zum Jahre 1959 zurück verfolgen, dem ersten Jahr, in dem das Bundesministerium der Finanzen den durch Steuer- und Zinsverzicht insgesamt verursachten Einnahmeausfall rechnerisch zu ermitteln versuchte ¹⁾. Im Jahre 1959 beliefen sich die indirekten Subventionen auf 6,1 Mrd DM ²⁾, im Jahre 1963 bereits auf 11,3 Mrd DM ³⁾; 1965 erreichten sie die Höhe von 14,3 Mrd DM ⁴⁾. Sie stiegen mithin innerhalb von acht Jahren um 134,4 %. Nach den jüngsten Ermittlungen des Bundesfinanzministeriums betragen die indirekten Subventionen für die Jahre 1966, 1967 und 1968 10,4 Mrd, 10,7 Mrd und 10,9 Mrd DM ⁵⁾. Auch hier ist wie bei den direkten Subventionen ein Vergleich mit den vorangegangenen Jahren nicht ohne weiteres möglich.

Der Anstieg der indirekten Subventionen ist zum Teil auf das starke wirtschaftliche Wachstum zurückzuführen, das nicht nur das Steueraufkommen, sondern auch die durch

1) Bundestagsdrucksache 1929, 3. Wahlperiode, 1959

2) Finanzbericht 1962, a.a.O., S. 104

3) Finanzbericht 1966, a.a.O., S. 180

4) Ebenda

5) Bundesratsdrucksache 651/67, S. VII und XI

Steuerbegünstigungen bedingten Steuerausfälle steigen läßt. Diese Eigenschaft, also das mit wirtschaftlichem Wachstum automatische Ansteigen des Subventionsaufwandes, zeigt sich auch bei einem Teil der direkten Staatshilfen, wie zum Beispiel bei den Preis- und Kostensubventionen. Es stellt sich die Frage, ob eine derartige Automatik nicht dem Sinn und der Absicht einer Subventionsmaßnahme zuwider läuft. Bejaht man sie, so müßten Verfahren der Subventionierung gesucht werden, die eine selbsttätige Steigerung des Subventionsaufwandes ausschließen, zumindest neutralisieren, wenn nicht gar eine Degression der staatlichen Leistung erzwingen. Darauf wird bei der Behandlung der geeigneten Subventionsformen noch näher einzugehen sein ¹⁾. Hinzu kommt, daß neue Subventionsarten zu einer Erhöhung der finanziellen Aufwendungen führen können.

Die Entwicklung der direkten und indirekten Subventionen in den Jahren von 1959 bis 1963 zeigt folgende Tabelle ²⁾:

1) Vgl. hierzu S. 172 ff.

2) Zusammengestellt nach Bundestagsdrucksache 1929, a.a.O. und Finanzbericht 1962 (S. 102 ff.), 1964 (S. 116 ff.) und 1966 (S. 178 ff.) sowie Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen ..., a.a.O., S. VII

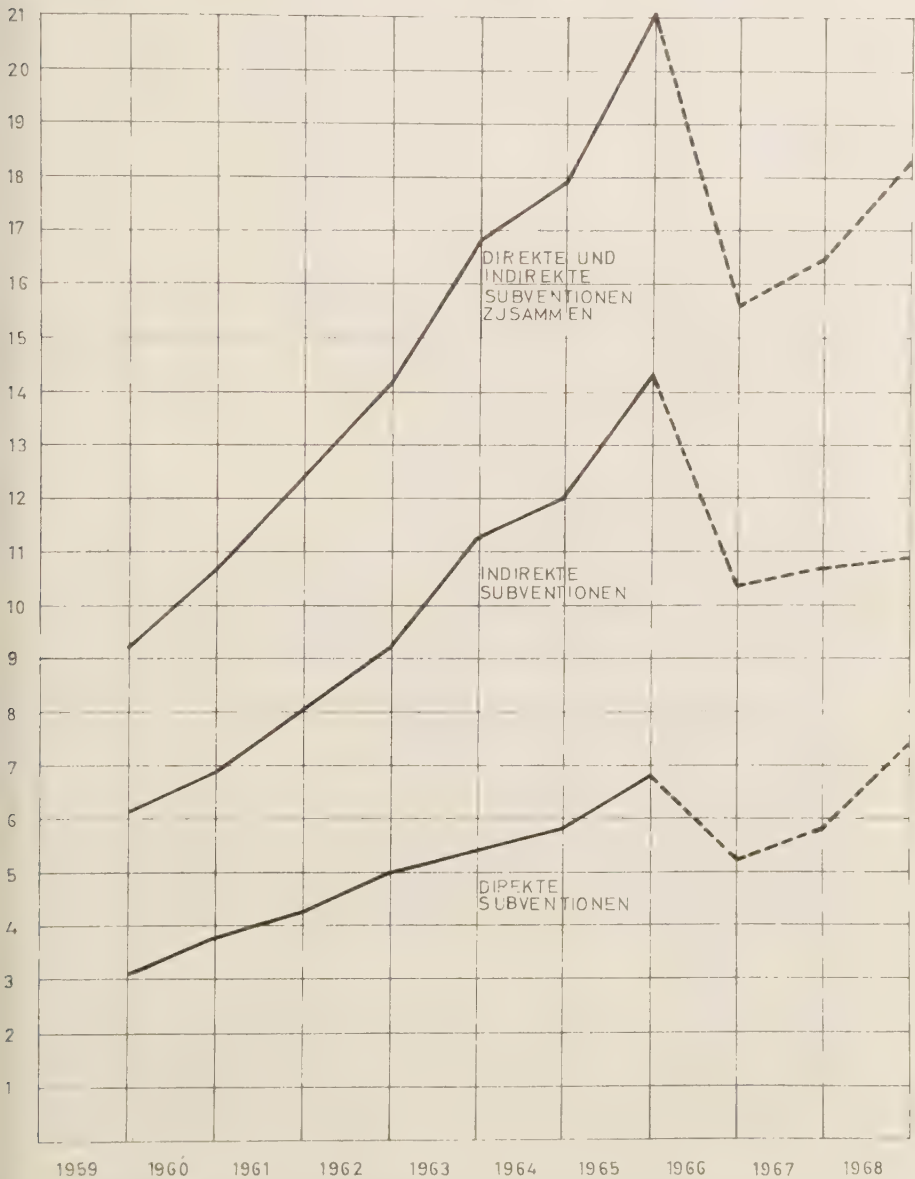
	1959	1960 ¹⁾	1961	1962
direkte Subventionen				
Landwirtschaft	1 923,9	2 216,0	2 530,7	2 923,9
gewerbliche Wirtschaft	232,1	261,5	290,4	382,1
Verkehr	203,2	475,8	287,0	401,2
Wohnungswesen	371,3	499,6	593,1	459,3
sonstige Begünstigungen, ohne Sozialversicherung	370,0	359,0	616,4	814,0
direkte Subventionen insgesamt	3 100,5	3 811,9	4 317,6	4 980,5
indirekte Subventionen				
Steuerverzichte				
Landwirtschaft	579,0	622,0	694,0	723,0
gewerbliche Wirtschaft	2 051,0	2 410,0	3 220,0	3 551,0
Verkehr	547,0	541,0	552,0	567,0
freie Berufe	58,0	61,0	124,0	119,0
Wohnungswesen	931,0	964,0	1 131,0	1 223,0
sonstige Begünstigungen	1 357,0	1 560,0	1 614,0	2 155,0
Steuerverzichte ins- gesamt	5 523,0	6 178,0	7 335,0	8 352,0
Zinsverzichte	600,0	690,0	770,0	850,0
indirekte Subventionen ins- gesamt	6 123,0	6 888,0	8 105,0	9 202,0
direkte u. indirekte Subven- tionen zusammen	9 223,5	10 680,0	12 422,6	14 182,5
effektive Ausgaben im engeren Sinne ⁴⁾	37 888,4	30 531,5	43 834,0	50 333,0
Subventionen in % der effektiven Ausgaben im engeren Sinne	24,3 %	34,9 %	28,3 %	28,1 %
Brutto-Sozialprodukt zu jeweili- gen Preisen ⁵⁾	247 900	296 800	326 200	354 500
Subventionen in % des Brutto- sozialprodukts zu jeweiligen Preisen	3,7 %	3,6 %	3,8 %	4,0 %

- 1) Der Aussagewert des Subventionsanteils an den Ausgaben des Bundes ist eingeschränkt, als das Etatjahr nur vom 1. April bis 31. Dezember.
- 2) Die nach Wirtschaftsbereichen aufgeschlüsselten Zahlen des Berichts zur Entwicklung der Finanzhilfen schließen die Beträge für Darlehen nicht ein, die nicht verwendbar sind.
Da die Zahlen für 1966, 1967 und 1968 nur bedingt mit den älteren Jahren vergleichbar sind, wurden sie in Klammern gesetzt (vgl. S. 7 f.).
- 3) Beginnend mit dem Jahr 1966 hat sich die Zuordnung der Steuerverzichte den Wirtschaftsbereichen bzw. zu der Sparte "sonstige Begünstigungen" verschoben erklärt.
- 4) Siehe Finanzbericht 1967, a.a.O., S. 410 f.
- 5) Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland.

67 2)	1968 2)
---	---
758,7)	(7 453,0)
478,0)	3) (481,0) 3)
675,0)	(1 735,0)
501,0)	(503,0)
100,0)	(100,0)
(50,0)	(50,0)
760,0)	(6 853,0)
564,0)	(9 722,0)
155,0)	(1 176,0)
719,0)	(10 898,0)
477,7)	(18 351,0)
=====	=====
793,5)	---
2,9 %	---
---	---
---	---

Die Zahlen lassen sich in der folgenden Graphik veranschaulichen ¹⁾:

MRD DM



1) Da die Werte beginnend mit dem Jahr 1966 nicht mit den Beträgen der vorangegangenen Jahre vergleichbar sind, wurde die Linie gestrichelt gezeichnet.

In Wirklichkeit sind die der Wirtschaft und einzelnen Bevölkerungsgruppen gewährten Subventionen aber noch wesentlich höher, da nicht alle Begünstigungen mit Subventionscharakter in die Berechnung des Bundesfinanzministeriums einbezogen sind ¹⁾.

So blieben unberücksichtigt: ²⁾

Ausgabensubventionen von Ländern und Gemeinden ³⁾

Verzicht auf Zolleinnahmen

Verzicht auf Steuereinnahmen seitens des Bundes, der Länder und Gemeinden, soweit die Höhe des Steuerausfalls nicht bekannt ist, was auf etwa 30 - 38 % der Fälle zutrifft ⁴⁾.

Verzicht auf Gebühren und Beiträge

Verzicht auf Verkaufserlöse

Verzicht auf angemessene Verzinsung des werbend investierten Kapitals der öffentlichen Hand

Verzicht auf eine angemessene Verzinsung von Darlehen aus dem ERP-Sondervermögen des Bundes

Verzicht auf angemessene Zinsen aus der Verpachtung von Grund und Boden der öffentlichen Hand

Überzahlung öffentlicher Aufträge

Zinsverlust aus Steuerstundungen

-
- 1) Interessant ist in diesem Zusammenhang der Vorschlag des Bundesrechnungshofes, eine zentrale Meldestelle einzurichten, bei der alle aus öffentlichen Haushalten geleisteten Subventionen, Beihilfen, Darlehen und andere Unterstützungen registriert werden sollen. Vgl. Vialon, *u.K.*, *Haushaltsrecht*, 2. Aufl., 1959, S. 463
 - 2) Vgl. hierzu S. 55 ff. und S. 165 ff.
 - 3) Soweit die Mittel nicht aus dem Bundeshaushalt stammen.
 - 4) In der 1959 vom Bundesfinanzministerium zusammengestellten Liste der Subventionen konnten bei 62 von insgesamt 163 Vergünstigungen keine Angaben über den mutmaßlichen Steuerausfall gemacht werden; für die Haushaltsjahre 1963-1965 blieben 51 von 168 Fällen unbeziffert.

Diese Sonderleistungen der öffentlichen Haushalte an Wirtschaftsgruppen und private Haushalte sind ihrer Höhe nach nur schwer oder überhaupt nicht erfaßbar ¹⁾. Will man sich ein wirklich zutreffendes Bild von den Kosten der gegenwärtigen Subventionswirtschaft machen, so müßten alle diese Leistungen jedoch berücksichtigt werden. Es ist anzunehmen, daß der so errechnete Subventionsaufwand die bekannten Beträge um ein beträchtliches übersteigt.

-
- 1) Über die von den Gemeinden gewährten direkten Ausgaben mit Subventionscharakter sowie über die von ihnen eingeräumten Zinsverzichte und andere, an Wirtschaftssubjekte gewährte begünstigende Bedingungen (etwa Verkauf oder Verpachtung von Grundstücken unter den marktüblichen Konditionen) liegt bislang keine Untersuchung vor. Dagegen sind Subventionen bei den Gemeinde- sowie Ländersteuern mit in der oben wiedergegebenen Aufstellung erfaßt. Die sichtbaren Subventionsleistungen der Bundesländer wurden für die Jahre 1959 - 1966 in einer Studie des Deutschen Industrieinstituts berechnet (Krischer, G., Die Subventionen der deutschen Bundesländer von 1961 - 1966, Berichte des Deutschen Industrieinstituts, Köln, N.F.: Nr. 5, Oktober 1966). Sie betrugen für alle Bundesländer zusammen ohne Zuweisungen des Bundes (S. 19):

in Mio DM

1961	1962	1963	1964	1965	1966
1 121,0	1 625,6	1 909,4	2 097,7	2 164,7	2 358,2

B. Beabsichtigte und unbeabsichtigte Wirkungen der Subvention

Die Subvention ist eine spezielle Form der wirtschaftspolitischen Intervention in der Sozialen Marktwirtschaft. Daher soll zunächst das Wesen der Sozialen Marktwirtschaft sowie die Bedeutung der Intervention als Instrument zu ihrer Verwirklichung geklärt werden. Der von Müller-Armack 1946 ¹⁾ geprägte Begriff der Sozialen Marktwirtschaft bezeichnet das von Vertretern der neoliberalen Schule entwickelte wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ordnungsprinzip, das die Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland seit der Währungsreform im Jahre 1948 leitet.

Nach Müller-Armack ist es der Sinn der Sozialen Marktwirtschaft, "das Prinzip der Freiheit auf dem Markte mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden" ²⁾.

In den Düsseldorfer Leitsätzen vom 15.7.1949, in denen die Prinzipien der Regierungspartei für die künftige Politik nach den Wahlen niedergelegt sind, wird die Soziale Marktwirtschaft definiert als "die sozial gebundene Verfassung der gewerblichen Wirtschaft, in der die Leistung freier und tüchtiger Menschen in eine Ordnung gebracht wird, die ein

1) Müller-Armack, A., Das gesellschaftspolitische Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft, in: Wirtschaftspolitische Chronik, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, H. 3, 1962, S. 10

2) Müller-Armack, A., Art. Soziale Marktwirtschaft im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Göttingen 1956, S. 390

Höchstmaß von wirtschaftlichem Nutzen und sozialer Gerechtigkeit für alle erbringt"¹⁾).

Im Altliberalismus oder Paläoliberalismus der Aufklärung des 18. Jahrhunderts hatten auf der einen Seite die Dispositionsfreiheit der Unternehmer (die auf der Institution des Privateigentums, der Berufsfreiheit und der Vertragsfreiheit beruht) und der Haushalte auf der Grundlage eines freien und ungebundenen Wettbewerbs und auf der anderen Seite die freie Konsumwahl ausschließlich die Wirtschaft zu koordinieren und zu steuern. Das unentbehrliche Koordinierungsmittel, das die zahllosen Einzelpläne der Produzenten und Konsumenten aufeinander abstimmt, und die echten Knappheitsverhältnisse widerspiegelt, ist der freie Marktpreis. Das gilt auch für die Soziale Marktwirtschaft. Der Preis ist jenes Instrument, das "dem Konsum und der Produktion die Dringlichkeit der volkswirtschaftlichen Verwendungsbegehren auf der einen Seite und den Knappheitsgrad der Erzeugungsmittel auf der andren Seite signalisiert" 2) 3).

-
- 1) Düsseldorf Leitsätze vom 15. Juli 1949, Sonderdruck des Deutschland-Union-Dienstes, S. 6
 - 2) Müller-Armack, A., Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, Hamburg 1947, S. 90
 - 3) Ähnlich lautende Definitionen vgl. u.a. Wessels, Th., Über wirtschaftspolitische Konzeptionen des Wettbewerbs, in: Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur, Festgabe für Alfred Müller-Armack, Berlin 1961, S. 21 f. Müller-Armack, Art. Soziale Marktwirtschaft, a.a.O., S. 390. Rüstow, A., Paläoliberalismus, Kommunismus und Neoliberalismus, in: Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur, a.a.O., S. 61. Eucken, W., Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung, in: Ordo, II. Bd., Duisburg 1949, S. 32 f. Molitor, B., "Soziale Marktwirtschaft", in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 3. Jahr, Tübingen 1958, S. 57 f.

Der Wettbewerb in Form der modelltheoretisch abgeleiteten Konkurrenz führt über das Gewinnstreben der Produzenten zu einem maximalen Wirtschaftsprodukt - gemessen an den vorhandenen Produktionsmitteln und der technischen Entwicklung -, da er den Einsatz der Produktionsfaktoren an der jeweils günstigsten Stelle erzwingt. Der vollständige Wettbewerb sorgt somit für die Verwirklichung des technischen Fortschritts und eine stete Erhöhung der Produktivität der Wirtschaft. Der Vorteil der Unternehmer, den diese mit loyalen Mitteln und innerhalb des Rahmens einer rechtsstaatlichen Ordnung verfolgen, gereicht somit den Abnehmern, d.h. der Allgemeinheit, zum Vorteil; Einzel- und Gemeininteresse sind daher identisch.

Diese von Adam Smith abgeleitete These von einer automatischen Selbststeuerung des Marktes mit Hilfe des Wettbewerbs deckte sich mit der religiösen Auffassung des Aufklärungszeitalters, dem sogenannten Deismus, der überzeugt ist von der immanenten, der göttlichen, prästabilisierten Harmonie der Welt, einer harmonischen Ordnung, die aufgrund eines Naturgesetzes auch im Bereich des Wirtschaftlichen waltet ¹⁾. Sie dürfte nicht durch menschliche Eingriffe gestört werden ²⁾

1) Vgl. hierzu Rüstow, Paläoliberalismus, Kommunismus und Neoliberalismus, a.a.O., S. 62

2) Vgl. Recktenwald, H.C. (Hrsg.), Lebensbilder großer Nationalökonomien, Einführung in die Geschichte der Politischen Ökonomie, Köln, Berlin 1965, S. 92

Der Grundsatz "laissez-faire, laissez-aller" wurde somit zu einer wirtschaftlich-religiösen Lehre, die große Überzeugungskraft ausstrahlte.

Die sozialen Gegensätze und Spannungen, die gleichzeitig mit einer bis dahin unbekannt starken Wirtschaftsexpansion in der frühkapitalistischen Periode auftauchten, ließen dann Zweifel an der Zuverlässigkeit der marktwirtschaftlichen Steuerungskräfte aufkommen. Sie hatten seit den siebziger-Jahren des vorigen Jahrhunderts punktuelle, zum Teil widersprüchliche und zusammenhanglose Interventionen des Staates zur Folge ¹⁾. Als Antwort auf die system- und konzeptionslose Wirtschaftspolitik des Interventionismus, der die Marktwirtschaft in die Nähe zur Zentralverwaltungswirtschaft brachte, entwickelten Vertreter der neoliberalen Schule nach dem Zweiten Weltkrieg die in ihren Konturen bereits 1932 aufgetauchte ²⁾ Idee einer Sozialen Marktwirtschaft zu einem festumrissenen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Programm, das die Regierung mit Beginn der Währungsreform in die Praxis umsetzte.

Gegenüber dem Altliberalismus, der die Idee einer weitgehend reinen Konkurrenzwirtschaft ³⁾ vertrat, hatten die Vertreter

1) Vgl. Eucken, W., Das ordnungspolitische Problem, in: Ordo, Bd. 1, Opladen 1948, S. 81

2) Vgl. Rüstow, Paläoliberalismus ..., a.a.O., S. 67

3) Bereits Adam Smith erkannte allerdings, daß die natürliche Ordnung Konflikte birgt und Gewinnstreben und Wettbewerb dem Allgemeinwohl in mancher Hinsicht schaden können. Er billigte daher dem Staat eine gewisse Kontrolle und einen relativ weiten Bereich der Einflußnahme zu. Vgl. Recktenwald, H.C. (Hrsg.), Lebensbilder großer National-ökonomien, a.a.O., S. 97 f.

der Sozialen Marktwirtschaft die Einsicht gewonnen, daß der Wettbewerb für eine freie Gesellschaft zwar ein unabdingbares Ordnungsinstrument sei, das indes der Ergänzung und Korrektur bedürfe. "Eine freie Ordnung verbürgt als solche noch nicht, daß mit ihr bestimmte Werte wie Freiheit, Gerechtigkeit, Gleichheit, Wohlstand und Sicherheit erreicht werden. Sie bietet sich lediglich als Instrument an, möglichst viele dieser Werte zu realisieren, ohne den Wert der anderen völlig opfern zu müssen" ^{1) 2)}. Die modifizierte, also Soziale Marktwirtschaft ist dabei nicht mehr als eine liberale, sich selbst überlassene Marktwirtschaft aufzufassen, sondern als eine "bewußt gesteuerte, und zwar sozial gesteuerte Marktwirtschaft" ³⁾. Sie muß im Interesse der sozialen Sicherheit und des sozialen Ausgleichs durch ein "Rahmengefüge einer marktgerechten Wirtschaftspolitik" ⁴⁾ ergänzt werden.

Dazu gehört zunächst die Wettbewerbspolitik. Die Voraussetzungen des Modells der vollständigen Konkurrenz werden in der heutigen dynamischen Wirtschaft und angesichts der modernen Technik - die zum Beispiel keine beliebige Teilbarkeit der Produktionsfaktoren erlaubt - nicht immer erfüllt ⁵⁾. Auf vielen Märkten herrschen Formen unvoll-

1) Eucken, Das ordnungspolitische Problem, a.a.O., S. 144

2) Besonders Müller-Armack hebt den instrumentalten Charakter der Marktwirtschaft hervor, die ein "überaus wertvolles Organisationsmittel" sei. Vgl. Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, a.a.O., S. 93

3) Müller-Armack, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, a.a.O., S. 88

4) Derselbe, S. 93

5) Vgl. Wessels, a.a.O., S. 22

ständiger Konkurrenz, und die Vorteile des Preiswettbewerbs können sich nicht voll auswirken 1) 2).

1) Vgl. Wessels, a.a.O., S. 21

2) Entgegen dieser Auffassung wird in der Literatur aber auch die Meinung vertreten, daß Wettbewerb auch bei unvollständigen Marktformen möglich sei. So untersucht etwa Hans Brehms in seinem Artikel "Cartels and Competition" (Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 66 (1951), S. 51 ff.) die Frage, ob bei Vorhandensein von Kartellen der Wettbewerb eingeschränkt werde und kommt zu dem Ergebnis, daß der Wettbewerb, zumindest in bestimmten Formen (vor allem Produktwettbewerb) fortbestehen könne (siehe insbesondere S. 57 ff.). Auf der anderen Seite wird in der modernen Literatur die Bedeutung des Wettbewerbs für Wachstum und wirtschaftlichen Fortschritt mitunter wesentlich geringer eingeschätzt als von den dem Neoliberalismus nahestehenden Autoren; "Rationalisierung und Automatisierung haben immer wieder über monopolistische Gewinne zur Steigerung der Produktion bei Senkung der Preise geführt. Mit Ausnahme der ersten Phase der industriellen Revolution, in der noch verhältnismäßig kleine Betriebe vorherrschten, sind es immer wieder die Großbetriebe gewesen, die die wirtschaftliche Entwicklung vorgetrieben haben". (Predöhl, A., Monopol und Konzern in pragmatischer Sicht, in: Methoden und Probleme der Wirtschaftspolitik, Gedächtnisschrift für Hans-Jürgen Seraphim, hrsg. von Hans Ohm, Berlin 1964, S. 47). Zu ähnlichen Ergebnissen kommt Röper, wenn er die Auffassung vertritt, daß eine "dynamische Monopolpolitik" auf Preis- und Kostensenkung sowie Absatzvergrößerung ausgerichtet sein müsse. "Erfolgreiche Monopole (gesperrt gedruckt) können so trotz bedeutender Gewinne volkswirtschaftlich günstigere Ergebnisse erzielen, als bei der Marktform Konkurrenz in der gleichen Industrie zu erreichen gewesen wären". (Ansätze zu einer wirklichkeitsnahen und dynamischen Theorie der Monopole und Oligopole, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 67 (1951), S. 236). Vgl. auch Seidenfus, H.S., der die Anschauung vertritt, daß der Wettbewerb dem technischen Fortschritt abträglich sein könne, indem er den Anreiz zu Neuerungen, die Monopolrente, zunichte mache (Kurzfristige und langfristige Wirkungen des Wettbewerbs, in: Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Festschrift für Erwin von Beckerath, hrsg. von Norbert Kloten, Wilhelm Krelle u.a., Tübingen 1964, S. 690). Soweit derartige Einschränkungen bezüglich der Wirksamkeit der Konkurrenzwirtschaft gemacht werden, wird aber offenbar immer nur an einzelne Industrien gedacht, die besonderen Bedingungen unterliegen, keinesfalls an die Wirtschaft als Ganzes.

Es muß daher für eine höhere Leistungskonkurrenz gesorgt und die Bildung einseitiger Marktmacht verhindert bzw. unter staatliche Kontrolle gestellt werden ¹⁾; wettbewerbsbeschränkende Absprachen sind zu unterbinden. Dadurch kann vermieden werden, daß Einkommen lediglich aufgrund der Marktposition zufallen, also nicht durch Wahrnehmung von volkswirtschaftlichen Aufgaben entstehen.

Ein weiteres Problem der Wettbewerbswirtschaft wird darin gesehen, daß die Bedürfnisse nur insoweit marktwirksam werden, als die Haushalte aufgrund ihres Einkommens überhaupt Nachfrage ausüben können ²⁾. Die Zusammensetzung der Nachfrage und damit der Güterproduktion steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Einkommensverteilung ³⁾. Wenn ein großer Teil der Bevölkerung ein sehr niedriges Pro-Kopf-Einkommen hat, das für lebensnotwendige Güter ausgegeben werden muß, kann nicht davon gesprochen werden, daß die Lenkungsfunction der Konsumenten im materiellen Sinne ausgeübt werde ⁴⁾.

1) Diese Forderung ist nicht im Sinne einer "Maximierung des Wettbewerbs" (Seidenfus, a.a.O., S. 695) zu verstehen. "Ob es überhaupt möglich sein wird, ein vor der Wirklichkeit bestehendes theoretisches Konzept zu entwerfen, das eine Handhabe dafür gibt, wie die langfristigen positiven Wirkungen des (Leistungs-) Wettbewerbs realisiert werden können, ohne durch kurzfristige Erscheinungen des (taktischen) Wettbewerbs gestört zu werden, scheint derzeit noch fraglich". (Seidenfus, a.a.O., S. 695)

2) Vgl. Wessels, a.a.O., S. 21

3) Vgl. derselbe, S. 24

4) Vgl. Boettcher, E., Phasentheorie der wirtschaftlichen Entwicklung, Ein Ansatz zu einer dynamischen Theorie der Wirtschaftsordnung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Festausgabe für Eduard Heimann, Tübingen 1959, S. 27

Erhebliche Unterschiede in der marktmäßigen Verteilung der Kaufkraft ¹⁾ führen zu einer "Hinlenkung der Produktion auf die Deckung relativ unbedeutender Bedürfnisse" ²⁾, während dringende Bedürfnisse von Beziehern niedriger Einkommen ungedeckt bleiben.

Es ist somit Aufgabe der Sozialpolitik, eine Korrektur der marktmäßigen Einkommensverteilung, etwa in Form von Fürsorgeleistungen, Renten- und Lastenausgleichszahlungen, Wohnungsbauzuschüssen, Subventionen vorzunehmen. Sie trägt also Sorge für solche Personenkreise, die nicht in der Lage sind, aus eigener Kraft ausreichend für sich selbst zu sorgen. Im Bereich der Produktion kann der Staat mit Marktinterventionen, Zöllen und Subventionen solche Wirtschaftszweige und Betriebe begünstigen, denen im Interesse der Gesellschaft eine besondere Bedeutung zukommt oder die aufgrund von Strukturverschiebungen in wirtschaftliche Bedrängnis geraten sind.

Neben der institutionellen Sicherung des Wettbewerbs und einer sozialpolitischen Einkommensumleitung gehört zu dem

1) "Die vorzufindende marktmäßige Einkommensverteilung ist das Ergebnis sehr ungleicher Positionen der einzelnen im Erwerbsprozeß und weit entfernt von einer Verteilung, die als einigermaßen gerecht beurteilt werden kann, etwa, wenn man die Anstrengungen, die der einzelne unternimmt, um ein Einkommen zu erzielen, und die Bedürfnisse, die der einzelne zu befriedigen hat, als Maßstäbe der Beurteilung verwendet". Haller, H., Die Steuern, Tübingen 1964, S. 90; vgl. auch Eucken, Die Wettbewerbsordnung ..., a.a.O., S. 72

2) Eucken, Die Wettbewerbsordnung ..., a.a.O., S. 72

Begriff der Sozialen Marktwirtschaft als einer ordnungspolitischen Idee eine auf Währungsstabilität, Sicherung der Beschäftigung und Sorge für die Expansion gerichtete Währungs-, Finanz- und Konjunkturpolitik. Auch hierin wird ein "soziales" Element gesehen, da die Stabilität des Geldwertes eine entscheidende Voraussetzung für die Sicherung des Wettbewerbs und damit für die soziale Ausrichtung der Wirtschaftsordnung ist. "Die Währungspolitik besitzt daher für die Wettbewerbsordnung ein Primat". ¹⁾

Schließlich ist der Begriff der Sozialen Marktwirtschaft eng mit einer zielbewußten Gesellschaftspolitik verknüpft, was in besonders starkem Maße in den von Neoliberalen veröffentlichten Arbeiten der letzten Jahre in Erscheinung getreten ist.

In der ersten Phase der Verwirklichung der Sozialen Marktwirtschaft hat man das Wort "sozial" eng, und zwar eher im Sinne einer älteren Sozialpolitik als Hilfe für vom Markt benachteiligte Schichten ausgelegt ²⁾. So formuliert Müller-Armack in einer seiner jüngeren Veröffentlichungen den Begriff der Sozialen Marktwirtschaft wie folgt: "Es ist ein dialektischer Begriff, in dem die gesellschaftspolitischen Zielsetzungen ein entsprechendes Gleichgewicht gegenüber den ökonomischen besitzen, der also Wirtschafts-

1) Eucken, Die Wettbewerbsordnung ..., a.a.O., S. 34

2) Vgl. Müller-Armack, Das gesellschaftspolitische Leitbild ..., a.a.O., S. 14 f.

und Gesellschaftspolitik in einem umfaßt" ¹⁾. Nach einer Phase des ökonomischen Wiederaufbaus, mit zunehmender Hebung der Masseneinkommen und der Lösung der Knappheitsprobleme wäre die Gesellschaftspolitik der Sozialen Marktwirtschaft nunmehr darauf zu richten, zwischen Wachstum, persönlicher Freiheit und Initiative sowie dem sozialen Gleichgewicht einen tragfähigen Ausgleich zu finden ^{2) 3)}.

Unter den Zielen der Gesellschaftspolitik in einer Sozialen Marktwirtschaft nennt Müller-Armack neben der Förderung der Eigentumsbildung "die Gestaltung der Umwelt, die Sicherung der konkreten Gruppe, der der einzelne angehört, die Sicherung seiner Selbständigkeit, seiner Aufstiegschancen, die Verbesserung der menschlichen Beziehungen im Betrieb" ⁴⁾. Eine gesellschaftspolitische Neuorientierung im Sinne der Sozialen Marktwirtschaft hätte der stürmischen wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung der vergangenen Jahre Rechnung zu tragen und stärker an die Selbstverantwortung des Einzelnen zu appellieren, als dies bisher der Fall war. Die

1) Müller-Armack, Das gesellschaftspolitische Leitbild ..., a.a.O., S. 11

2) Vgl. derselbe, S. 16

3) Zur Gesellschaftspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft siehe ferner: Böhm, F., Freiheitsordnung und soziale Frage, in: Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung, a.a.O., S. 86; Rüstow, A., Ortsbestimmung der Gegenwart I, Zürich 1950, S. 235; Müller-Armack, Stil und Ordnung der Sozialen Marktwirtschaft, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln, Untersuchungen 4, 1951, S. 6; Röpke, W., Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, 5. Aufl., Erlenbach-Zürich 1949; derselbe, Jenseits von Angebot und Nachfrage, Erlenbach-Zürich 1958; Müller-Armack, Art. Soziale Marktwirtschaft, a.a.O., S. 392

4) Müller-Armack, Das gesellschaftspolitische Leitbild ..., a.a.O., S. 20

verfügbaren Mittel seien dagegen auf die wirklich notleidenden Gruppen zu konzentrieren, denen damit wirksamer und großzügiger geholfen werden könnte, als es bei einer allzu breiten Streuung der staatlichen Hilfen möglich ist. Eine generelle und permanente Erweiterung des sozialen Schutzes parallel zur Hebung des allgemeinen Wohlstandsniveaus, also die Übernahme weiterer Bereiche, die grundsätzlich der Fürsorge des Einzelnen überlassen werden sollten, soweit er dazu in der Lage ist, ist mit der Idee einer Sozialen Marktwirtschaft dagegen nicht vereinbar ¹⁾. Sie entspricht viel eher der lenkungswirtschaftlichen Sozialpolitik in einem Wohlfahrtsstaat sozialistischer Prägung, die dem Einzelnen jegliche Vorsorge für die Sicherung seines Lebens sowie für allgemeine Grundbedürfnisse (Verkehr, Ausbildung, Wohnung) ohne Berücksichtigung seiner eigenen Möglichkeiten und Fähigkeiten weitgehend abzunehmen trachtet ²⁾.

Die wirtschafts-, gesellschafts- und sozialpolitischen Zielsetzungen in der Sozialen Marktwirtschaft machen somit ein gewisses Maß an Interventionismus unumgänglich. Die Notwendigkeit hierzu besteht infolge der Möglichkeit einer disproportionalen Entwicklung der Produktionskräfte, sowie der Unfähigkeit des marktwirtschaftlichen Systems, eine als

1) Vgl. auch Müller-Armack, Das gesellschaftspolitische Leitbild ..., a.a.O., S. 26

2) Vgl. Kamitz, R., Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft, in: Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur, a.a.O., S. 15

gerecht anzusehende Verteilung des Produzierten herbeizuführen ^{1) 2)}. Die Intervention stellt demnach ein Mittel dar, um einmal das größtmögliche Wirtschaftsprodukt zu erzielen (Vermeidung von Krisen, Beschleunigung von Anpassungen), und zum anderen, um eine als "gerecht empfundene" Verteilung des Sozialproduktes unter die Glieder der Gesellschaft herbeizuführen ³⁾.

-
- 1) Vgl. hierzu Marbach, F., Zur Frage der wirtschaftspolitischen Staatsintervention, Bern 1950, S. 52; Stohler, J., Wirtschaftswachstum und Wohlfahrtsstaat, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 24 (1964), S. 359
 - 2) Recktenwald spricht davon, daß die "kommutative Gerechtigkeit" sich in der liberalen Marktwirtschaft nicht immer von selbst einstelle und versteht hierbei jene Gerechtigkeit, bei der die Leistungen nach dem Wert entlohnt werden, den sie für die Gemeinschaft haben. Vgl. Recktenwald, H.C., Die Finanzwissenschaft unserer Zeit, Vortrag, erschienen in der Reihe Gegenwartsfragen aus Wirtschaft und Gesellschaft, Nürnberger Vorträge, hrsg. von der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Erlangen - Nürnberg, Bd. 4, Stuttgart, Berlin u.a. 1965, S. 30
 - 3) In dieselbe Richtung weist die Definition Röpkes. Dieser versteht unter Interventionen "alle jene wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die sich zweifach dadurch auszeichnen, daß sie die Produktion und die Distribution der Volkswirtschaft zu verändern suchen, ohne wie der Sozialismus das auf dem Privateigentum an den Produktionsmitteln mit allen seinen Folgerungen beruhende System der Marktwirtschaft aufzuheben". (Röpke, W., Staatsinterventionismus, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Auflage, (1929), S. 864) Ähnlich lautet die Begriffsbestimmung Künigs (Der Interventionismus, Volkswirtschaftliche Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik, Bern 1941, S. 2), der unter Interventionismus alle wirtschafts- und sozialpolitischen Eingriffe zusammenfaßt, die entweder Produktion oder Verteilung in der Volkswirtschaft zu verändern suchen, ohne daß das System der Marktwirtschaft völlig aufgehoben wird.

Die Verteilungsgerechtigkeit im weiteren Sinne berührt auch das Auftreten von sogenannten externen Wirkungen ¹⁾, also von "economies" und "diseconomies". Eine durch den Preis gesteuerte Wettbewerbswirtschaft vermag diese auch als "außermarktliche Erscheinungen" ²⁾ bezeichneten Phänomene nicht befriedigend zu steuern. Das Entstehen von "sozialen Kosten", wie etwa infolge von Luft- und Wasserverschmutzung oder von Verkehrsstauungen in industriellen Zentren oder die Inanspruchnahme von sogenannten kollektiven, vom Staat bereit gestellten Gütern, verhindert eine Preisbildung nach den tatsächlich in ein Gut eingegangenen Faktorleistungen. Auch vollkommener Wettbewerb kann daher nicht immer bewirken, daß der Preis dem Wert aller in ein Gut eingegangenen Faktorleistungen, das heißt den gesamten volkswirtschaftlichen oder "sozialen" Kosten entspricht. Die Divergenz von privaten und marginalen sozialen Kosten löst daher Wirkungen auf die Allokation der Ressourcen aus, die nur durch staatliche Interventionen sinnvoll zu steuern sind.

1) Zu diesem Fragenkomplex vgl. etwa Buchanan, J.M. und Stubblebine, W.C., Externality, in: *Economica*, Vol. XXIX (1962), S. 371 ff. sowie Turvey, R., On Divergencies between Social Cost and Private Cost, in: *Economica*, Vol. XXX (1963), S. 309 ff.; Scitowsky, T., The State of Welfare Economics, in: *The American Economic Review*, Vol. XLI (1951), S. 303 ff.; Arrow, K.J., Little's Critique of Welfare Economics, in: *The American Economic Review*, Vol. XLI (1951), S. 923 ff.; Pigou, A.C., Some Aspects of Welfare Economics, in: *The American Economic Review*, Vol. XLI (1951), S. 287 ff.

2) Stohler, a.a.O., S. 356

Einzelnen Berufsgruppen und Wirtschaftszweigen sowie solchen Personengruppen, die aus objektiven Gründen nicht oder nicht voll am Produktionsprozeß teilnehmen können, werden nach bestimmten Kriterien Sonderleistungen zuteil ¹⁾. "Das sozialpolitische, das staatspolitische, das sozial-ethische, interessenpolitische Interventionsmotiv, sie alle sind vorwiegend verteilungs- und nicht produktionsorientiert" ²⁾.

Solche Interventionen laufen nicht auf eine Steigerung der Produktivität der Wirtschaft hinaus, sondern mindern das Wirtschaftsprodukt ³⁾. In diesem Fall "stehen den verteilungswirtschaftlichen Positiva produktionswirtschaftliche Negativa gegenüber". ⁴⁾ Diese Interventionen wirken dahin,

1) Napp-Zinn nennt als Ansatzpunkte des Interventionismus (Napp-Zinn, A.F., Interventionismus und Soziale Marktwirtschaft, in: Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, a.a.O., S. 593 f.) solche Staatseingriffe, die eine Korrektur der "nicht fehlerfrei funktionierenden Marktwirtschaft" bezwecken (etwa Behebung von unsinnigen Auswüchsen des Wettbewerbs und von Fehlreaktionen der Marktwirtschaft; Eingreifen bei Über- oder Unterinvestitionen) und sodann diejenigen, die Wirtschaft und Gesellschaft durch Verschiebung der Gewichte zu verändern trachten. Es handelt sich hierbei in erster Linie um "auf Hilfe abgestellte Staatseingriffe", nämlich um einerseits "fördernde Maßnahmen", die einen Wirtschaftszweig, ein Gebiet oder eine Bevölkerungsschicht zu entwickeln suchen und andererseits "erhaltende Maßnahmen", die den Rückgang bestimmter Wirtschaftszweige, Gebiete und Bevölkerungsschichten abbremsen oder verhindern sollen (S. 594).

2) Marbach, a.a.O., S. 153

3) Thalheim spricht davon, daß eine Volkswirtschaft es sich desto eher leisten könne, außerökonomische Zielsetzungen unter Verzicht auf das ökonomische Maximum zu realisieren, je höher Produktivitätsgrad und Niveau der materiellen Versorgung gestiegen sind. Vgl. Thalheim, K.C., Zum Problem der Einheitlichkeit der Wirtschaftspolitik, in: Festgabe für Georg Jahn, hrsg. von Karl Muhs, Berlin 1965, S. 582

4) Marbach, a.a.O., S. 156

die relativ unwirtschaftlichen Grenzbetriebe, die wie sich Marbach ausdrückt, "Untergrenzkostenbetriebe", zu erhalten, und zwar gegen den Wettbewerb der leistungsfähigeren.

Produktionsfaktoren und Einkommensteile werden somit nach anderen als leistungsorientierten Gesichtspunkten verteilt, die Kombination der Produktionsfaktoren erzielt nicht den maximalen Ertrag. Anstelle einer Maximierung des Sozialproduktes wird also bewußt eine Optimierung gesetzt, unter angemessener Berücksichtigung der außerökonomischen Zielsetzungen ¹⁾. Es wird zwar weniger verteilt, aber das Vorhandene in staatspolitischer und sozialer Schau besser ²⁾.

Aber von einem bestimmten Interventionsgrad an wird die Optimierung zu einer nackten Reduzierung ^{3) 4)}. Die verteilungspolitische Intervention kann zu einer so starken Rückbildung der Produktivität führen, daß damit der verteilungspolitische Nutzen entwertet wird. "Von einem bestimmten Interventionsgrad an wird das Sozialprodukt durch Fehlleitungen, Reibungen, Überdimensionierungen des Verwaltungs-, Beaufsichtigungs- und Kontrollapparates, sowie

1) Vgl. etwa Jöhr, W.A. und Singer, H.W., Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., Göttingen 1965, S. 148 ff.

2) Vgl. Marbach, a.a.O., S. 157

3) Vgl. derselbe, a.a.O., S. 221

4) Vgl. auch Küng (Interventionismus, Artikel in Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 5. Bd, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956, S. 328); bei einem allzu hohen Interventionsgrad bestehe die Wahrscheinlichkeit, "daß die angestrebte "Zähmung" (Anführungszeichen von Küng) des Kapitalismus zu einer Lähmung seiner unbestreitbar machtvollen Antriebskräfte wird". Dies gelte namentlich bei scharfer redistributiver Besteuerung.

durch gewollte oder ungewollte Förderung unrationeller Betriebe verringert" ¹⁾ ²⁾. Der Wirtschaftspolitik stellt sich somit die Aufgabe, den richtigen Interventionsgrad zu finden und darauf zu achten, daß der Wert und die Dringlichkeit von verteilungspolitischen Zielsetzungen in einem angemessenen Verhältnis zu dem Verlust an volkswirtschaftlicher Produktivität und dem Verzicht auf mögliches Wachstum stehen.

Was für Interventionen allgemein gilt, trifft auch auf Subventionen zu, die ja lediglich eine Spezialform der Interventionen, nämlich finanziell wirksame Staatseingriffe sind ³⁾. Unabhängig davon, welche Motive einer Subvention zugrunde liegen und in welcher Form sie gewährt wird, handelt es sich um eine Maßnahme der Einkommensumverteilung ⁴⁾. Durch die Übertragung von Kaufmitteln werden Differentialeinkommen ⁵⁾ zu den vom Markte geschaffenen

1) Marbach, a.a.O., S. 156 f.

2) Küng formuliert diesen Gedanken ganz ähnlich, wenn er sagt: "Es gibt daher unzweifelhaft einen "kritischen Interventionsgrad" (Anführungszeichen von Küng), nach dessen Überschreitung das Sozialprodukt direkt abzunehmen beginnt". (Interventionismus, a.a.O., S. 328) In anderem Zusammenhang spricht Küng davon, daß "die Kasuistik, die Widersprüchlichkeit und nicht selten das Chaos der Einzelmaßnahmen mit hohen Reibungsverlusten und einer Erschwerung der Durchsetzung und Rechtsanwendung zu Kennzeichen des modernen Interventionismus" geworden seien. (Interventionismus, a.a.O., S. 322; siehe ferner S. 327 und 328)

3) Vgl. Schmolders, G., Finanzpolitik, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1955, S. 152

4) Vgl. z.B. Meinhold, a.a.O., S. 244 f.

5) Marbach spricht in diesem Zusammenhang von "Differentialrente" (Quasirente), a.a.O., S. 224

Einkommen hinzugefügt, sei es nun über eine Erhöhung des Nominaleinkommens (Zuschuß, Steuervergünstigung) oder über eine Erhöhung des realen Einkommens (Verbilligungssubvention, Zinssubvention). Einer Wirtschafts- oder einer Berufs- bzw. Bevölkerungsgruppe wird ein finanzieller Vorteil eingeräumt zu Lasten einer anderen Gruppe oder der Allgemeinheit ¹⁾.

Abgesehen von produktivitätsfördernden Subventionen, die letztlich allen in Gestalt eines höheren Sozialprodukts zugute kommen, muß selbstverständlich immer die Allgemeinheit in Form von höheren Steuerlasten oder durch Verzicht auf andere staatliche Leistungen für Sonderunterstützungen an einzelne oder Gruppen aufkommen. Subventionen stellen somit eine Art von "Transferzahlungen" dar: ^{2) 3)} Es werden im Wege der allgemeinen Besteuerung Mittel beschafft, die nach speziellen Grundsätzen einzelnen Gruppen wieder zugeführt werden.

-
- 1) "Es ist schon ein gedanklicher Widersinn, alle Zweige gleichmäßig privilegieren zu wollen. Man kann nicht - wie dies in Parteiprogrammen etwa geschieht - zugleich die Förderung der Landwirtschaft, der Industrie, des Handels, des Kleingewerbes durch den Staat verlangen, ohne eine logische und empirische Unmöglichkeit anzustreben. Irgendwie muß bevorzugt und benachteiligt werden. Und da kommt es eben häufig auf die Prämierung der weniger Leistungsfähigen zu Lasten der Tüchtigen hinaus". Küng, E., Die Subventionen in nationalökonomischer Beleuchtung, in: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 149, Jena 1939, S. 77
 - 2) Musgrave, R.A., The Theory of Public Finance, New York, Toronto, London 1958, S. 193
 - 3) Rolph spricht in diesem Zusammenhang von positiven Transferzahlungen; Rolph, E.R., The Theory of Fiscal Economics, Berkeley, Los Angeles 1956, S. 18

Es bleibt aber nicht bei einer erwünschten Umverteilung. Werden Subventionen zugunsten bestimmter Wirtschaftszweige verteilt, und zwar gleichmäßig auf unrentable, gerade noch existenzfähige, normal rentierende und mit überdurchschnittlichem Gewinn arbeitende Unternehmen, so ergibt sich folgende Wirkung: ¹⁾ Die unrentablen Unternehmen, die bei freier Konkurrenz ausscheiden müßten, können nun gerade noch den Betrieb aufrecht erhalten ²⁾. Die Betriebe, die bisher Grenzbetriebe waren, also gerade noch existieren konnten, kommen in die Zone der Kostendeckung. Die Unternehmen, die bisher schon eine normale Durchschnittsrendite erzielten, rücken in die Klasse der Unternehmen mit überdurchschnittlicher Rendite auf. Die Unternehmen mit bisher übernormalem Gewinn können diesen weiter erhöhen. Auf diese Weise wird die "Zuschwemmung einer Differentialrente (Quasirente)" ³⁾ bewirkt.

Diese vom Staat künstlich verursachten Übergewinne sind unter verschiedenen Aspekten bedenklich. Sie verhindern die Auslese des Marktes bei den technisch schlecht und unrationell arbeitenden Betrieben. Sie legen Produktionsausdehnungen nahe und locken neue Produktionsfaktoren an,

1) Vgl. Marbach, a.a.O., S. 122

2) Vgl. etwa Meinhold, a.a.O., S. 245; Schmölders, Finanzpolitik, a.a.O., S. 150

3) Marbach, a.a.O., S. 224

die bei vollbeschäftigter Wirtschaft aber nur durch eine Erhöhung des Preises (also des Zinses und des Lohnes) ¹⁾ von den bisherigen Verwendungen abgezogen werden können. Es kommt somit zu einer Verlagerung der Produktionsfaktoren, die sich nicht unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten, also entsprechend den Grenzproduktivitäten, vollzieht, sondern durch eine künstliche, subventionsbedingte Rentabilität veranlaßt wird ²⁾. "Die Subventionen lassen auch solche Produktionsfaktoren an der Einkommensverteilung partizipieren, die keine Beiträge zum Sozialprodukt, die zu ihren Produktionskosten austauschbar wären, liefern" ³⁾. Dieser Vorgang beeinträchtigt die volkswirtschaftliche Produktivität, geht also auf Kosten der Steigerung des Sozialprodukts, also zu Lasten möglichen Wirtschaftswachstums ⁴⁾. Mit der Ausdehnung der Produktion der unterstützten Bereiche und der Verlagerung der Produktionsfaktoren geht eine Veränderung der Struktur des Güterangebots zu Gunsten der direkt subventionierten und der mittelbar

-
- 1) Vgl. Masoin, M., Die öffentlichen Ausgaben, in Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Bd. II, Tübingen 1956, S. 28
 - 2) "Die Wirkung des Grenzproduktivitätsgefälles wird künstlich paralysiert". Kung, Der Interventionismus, a.a.O., S. 107. Vgl. auch Meinhold, a.a.O., S. 245
 - 3) Masoin, a.a.O., S. 28
 - 4) Vgl. hierzu oben S.26 f.

geförderten Güter einher ^{1) 2)}. Unter mittelbar geförderten Gütern sind dabei solche zu verstehen, für die direkt subventionierte Güter als Produktionsmittel fungieren.

Abgesehen von den Wirkungen auf die Zusammensetzung der Produktion und die Verteilung der Produktionsmittel, schaffen die oben erwähnten "Übergewinne" Ungerechtigkeiten unter den Produzenten. Marbach drückt es drastischer aus: ³⁾ "Der Staat hilft also durch bestimmte Interventionsakte den 'kleinen Leuten' und mästet zugleich, ohne daran viel ändern zu können, die Großen". Der Auffassung, daß er daran nichts ändern könne, ist allerdings nicht zuzustimmen. Die Bildung solcher Differentialeinkommen läßt sich bis zu einem gewissen Grade durch eine geeignete Form der Subventionierung reduzieren, wenn auch nicht gänzlich ausschalten. Hierauf wird später noch näher einzugehen sein.

-
- 1) Masoin spricht dabei bezüglich der Subventionierung des Konsumbereichs von einer verhinderten "Aufteilung der Güter unter die verschiedenen Konsumtionen nach Maßgabe der natürlichen Bedürfnishierarchie". Masoin, a.a.O., S. 28. Die Produktionsverlagerung tritt aber nicht nur im Bereich der Konsumgüter, sondern auch im Bereich der Produktionsmittel ein.
- 2) Vgl. auch Hansmeyer, K.-H., Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten N.F., H. 25, Berlin 1963, S. 19. Bei fortgesetzter Subventionierung verändere sich die Angebotsstruktur.
- 3) Marbach, a.a.O., S. 225

Eine in großem Umfang betriebene Subventionierung birgt aber infolge der Erhöhung der Nachfrage nach Produktionsfaktoren auch die Gefahr inflationistischer Entwicklungen in sich. Die Erhaltung von unwirtschaftlich arbeitenden Betrieben und die Begünstigung unrentabler Faktorkombinationen und Verfahren erhöhen die Kosten des Sozialprodukts. Unrentable Betriebe, die ohne Subventionen nicht mehr konkurrenzfähig wären, können den Umfang ihrer Herstellung aufrechterhalten, während die bisher schon rentierenden Betriebe sich zu Produktionsausdehnungen veranlaßt sehen. Infolgedessen erhöht sich die Nachfrage nach Produktionsfaktoren, deren Preise - Auslastung der Kapazitäten vorausgesetzt - steigen werden ¹⁾. Abgesehen von Verlagerungen in der Zusammensetzung des Güterangebots kommt es also zu einer Belastung der übrigen Produktion in der Wirtschaft. Die Herstellungskosten sind zu Einkommen geworden, die von den subventionierten Unternehmen angebotenen Güter sind aber nicht zu ihren Kosten austauschbar; es ergibt sich also ein gewisser, vom Umfang der Subvention abhängiger Preisauftrieb. Umgekehrt würde ein Abbau von Subventionen zu einer Einschränkung bisher unterstützter Wirtschaftsbereiche auf ein Maß führen, das eine kostendeckende Dauernachfrage fände.

1) Vgl. Freudenberg, H.E., Die Subventionen als Kreislaufproblem in Marktwirtschaft und Staatswirtschaft, Tübingen 1934. Freudenberg untersucht die Wirkungen, die davon auf den Zins (S. 51 ff), die Rente (S. 53 ff), den Lohn (S. 56 ff), den Unternehmervorgewinn (S. 58 ff) ausgehen.

Freiwerdende Produktionsmittel würden die Preise der übrigen drücken. Es ergäbe sich eine Kosten- beziehungsweise Preissenkung ¹⁾.

Abgesehen von diesen unmittelbaren Wirkungen der Subvention auf die Einkommens- und Produktionsstruktur sind jene Wirkungen zu berücksichtigen, die davon ausgehen, daß der Staat der Volkswirtschaft Mittel entziehen muß, um die Subvention zu finanzieren. Man kann hier von einem "Entzugseffekt" ²⁾ der Subventionen sprechen. Sollen bei konstantem Sozialprodukt die bisherigen Staatsaufgaben in gleichem Umfang aufrecht erhalten werden, so müssen zur Finanzierung der Subvention die Einnahmen erhöht werden ³⁾. Wenn man von einer Anleihefinanzierung der

1) Vgl. Küng, Subventionen in nationalökonomischer Beleuchtung, a.a.O., S. 73

2) Der Begriff stammt aus der Steuerwirkungslehre. Vgl. z.B. Recktenwald, H.C., Entzugseffekte der Besteuerung, in: Finanzarchiv N.F., Bd. 18, H. 1, S. 25

3) Läßt man die Annahme eines gleichbleibenden Sozialproduktes fallen, so wäre es denkbar, die Finanzierung mit den aus dem Zuwachs des Sozialprodukts resultierenden Mehreinnahmen an Steuern zu bestreiten. Vgl. z.B. Ziegler, a.a.O., S. 122. Mit steigendem Sozialprodukt erhöhen sich aber einmal eine Reihe von Staatsausgaben automatisch (Gehälter, bestimmte Verwaltungs- und Sozialausgaben) oder müssen dringend erhöht werden (Ausgaben im Verkehrs- oder im Bildungsbereich). Zum anderen müßten, damit die Steuerlast der Bevölkerung und der Wirtschaft nicht überproportional zum Sozialprodukt steigt, die Steuersätze sukzessive mit dem Wachstum des Sozialprodukts gesenkt werden.

Subventionen ¹⁾ absieht ²⁾, müßten also die Steuereinnahmen erhöht werden. Hiervon können nun wieder die verschiedensten Wirkungen auf den volkswirtschaftlichen Kreislauf ausgehen. Dabei wäre zu unterscheiden, ob die Steuern das Einkommen belasten - und zwar wiederum, ob sie aus Einkommensteilen aufgebracht werden, die für Konsum oder für Investitionen verwendet werden ³⁾ - oder ob sie zu Lasten der Produktionskosten gehen ⁴⁾. Wir können darauf nicht im einzelnen eingehen. Eine Zuordnung ganz bestimmter Steuereinnahmen zu bestimmten Ausgabearten, etwa Subventionen, ist infolge des Budgetprinzips der "Nonaffektation" ⁵⁾ in der Praxis ohnehin nicht möglich ^{6) 7)}. Es läßt sich aber doch so viel sagen, daß bei bisher ausgeglichenem Haushalt die Einführung einer

1) Vgl. Küng, Der Interventionismus, a.a.O., S. 98

2) Auch bei Anleihefinanzierung wird der Steuerzahler in der langen Sicht belastet, da er für die Verzinsung und Amortisation der Anleihe aufkommen muß.

3) Küng, Der Interventionismus, a.a.O., S. 98; Ziegler, G., Subventionen in der Marktwirtschaft, Diss. Köln 1955 (maschinengeschriebenes Manuskript), S. 129

4) Vgl. Masoin, a.a.O., S. 27

5) Heinig, K., Das Budget, 1. Bd., Tübingen 1949, S. 3

6) Vgl. Boehme, a.a.O., S. 48

7) Nach der Reichshaushaltsordnung (§ 29 Abs. 1 RHO) steht die Gesamtheit der Steuereinnahmen für die Gesamtheit der ordentlichen Haushaltsaufgaben zur Verfügung.

Subvention *ceteris paribus* die Erhöhung von Steuereinnahmen erforderlich macht, was infolge der Mehrbelastung zu Einkommens- und Produktionsverlagerungen führt, gegebenenfalls, wenn die Spar- und Investitionstätigkeit tangiert werden, zu einer Einbuße an Produktivität.

Es ist auch denkbar, daß die erforderlichen Mittel für Subventionen - wiederum unter der Annahme eines konstanten Sozialprodukts - dadurch aufgebracht werden, daß anstelle einer Steuererhöhung wichtige staatliche Aufgaben gedrosselt werden. Da sich die Verwaltungsausgaben nur in geringem Umfang, die politischen sowie die gesetzlich festgelegten Ausgaben überhaupt nicht reduzieren lassen, wird eine Einsparung unter anderem bei den Aufwendungen für die Infrastruktur vorgenommen werden, da hier ein politischer, von Interessentengruppen ausgehender Widerstand gegen Kürzungen noch am wenigsten wirksam wird. So wird also aller Erfahrung nach in gewissem Umfang der Bau von Schulen, Universitäten, Straßen, Krankenhäusern unterbleiben. Eine mangelhafte Infrastruktur hat aber wiederum in ihrer Wirkung unabsehbare negative Folgen für das Wohl der Allgemeinheit sowie für die Produktivität der Wirtschaft.

Es kann aber auch eine Defizitfinanzierung von Subventionen erfolgen, d.h. es wird ein Defizit der öffentlichen Haushalte in Kauf genommen, um die Subventionsforderungen erfüllen zu können. In Frankreich hat diese Art der Finanzierung von

beträchtlichen Subventionsausgaben in den fünfziger Jahren nicht wenig zur Zerrüttung der Staatsfinanzen und zum allgemeinen Währungsverfall beigetragen.

Neben diesen Wirkungen einer umfangreichen Subventionspolitik auf den volkswirtschaftlichen Kreislauf kann im Gefolge von Subventionen noch eine Reihe von Nebenerscheinungen auftreten, die für die Funktionsfähigkeit und den Bestand der Marktwirtschaft höchst bedenklich sind.

Ein einmal vorgenommener Eingriff in den Markt führt häufig zu neuen Ungleichgewichten. Es werden damit weitere Eingriffe - sogenannte Folgesubventionen - erforderlich ¹⁾. Außerdem schafft eine Subvention in der Regel Präzedenzfälle; Nichtbegünstigte, bei denen die Voraussetzungen, die zur Einführung einer Hilfeleistung geführt haben, ähnlich liegen, werden die Subventionen ebenfalls fordern. Gewährt man sie ihnen, werden neue Präzedenzfälle geschaffen, neue Gruppen benachteiligt. Es hat sich gezeigt, daß derartige "Privilegien" von den Inhabern mit allem Nachdruck verteidigt werden, selbst wenn die ursprünglichen Bedingungen, die zu einer staatlichen Unterstützung Anlaß gegeben haben, längst weggefallen sind. Einmal erlangte Privilegien werden, wie es Etzel formulierte, als "wohlerworbene Standesvorrechte" ²⁾ verteidigt. Es ist die von Etzel in einem sei-

1) Vgl. hierzu unten S. 142 ff.

2) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 3. Wahlp., a.a.O., 112. Sitzung, S. 6299 C

ner Aufsätze aufgeworfene Frage mit Recht zu stellen, ob in einer modernen Massendemokratie einmal eingeräumte Subventionen unter der "Herrschaft der Verbände" überhaupt wieder zu entfernen seien. Derartige Erscheinungen eines Gefälligkeitsstaates mit neuen "Feudalverhältnissen" ¹⁾ stellen Sinn und Berechtigung der Demokratie in Frage.

Die Praxis einer großzügigen Subventionsverteilung kann leicht dazu führen, daß weite Teile der Volkswirtschaft der Marktwirtschaft entfremdet werden. Wir haben es mit der oft beschriebenen "Lawinenwirkung" ²⁾ der Subventionen zu tun, der Gefahr einer Verbreiterung des Kreises der "Kostgänger des Staatshaushalts", der eine wachsende Unzufriedenheit der noch nicht Privilegierten gegenübersteht ³⁾. Das bedeutet aber, daß die Wirtschaft zunehmend von Dirigismus und staatlicher Lenkung durchdrungen wird und die Marktwirtschaft in die Nähe zur Planwirtschaft gerät ⁴⁾.

-
- 1) Etatrede des ehemaligen Bundesfinanzministers Franz Etzel vor dem Deutschen Bundestag am 9. Dezember 1958; veröffentlicht im Bulletin des Presse- und Informationsdienstes der Bundesregierung am 10. Dezember 1958, S. 228
 - 2) Siehe etwa Schmölders, G., *Organische Steuerreform. Grundlagen, Vorarbeiten, Gesetzentwürfe*, Berlin und Frankfurt 1953, S. 167
 - 3) "Die Verbreiterung des Kreises der Kostgänger des Staatshaushalts stärkt und stabilisiert vorübergehend Majoritäten befriedigter Stimmberechtigter und ihrer Repräsentanten. Aber ebenso sicher wird deren Appetit mit dem Essen wachsen und die Kurve der Befriedigung fallen. Der Druck von Kostgängern wie von "Opfern" des Staatshaushalts wird wachsen und kann nach und nach die ökonomische, soziale und politische Struktur gefährden". Alexander-Katz, E., *Öffentliche Subventionen und Zuwendungen*, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 20 (1959/60), S. 247
 - 4) Vgl. auch Meinhold, a.a.O., S. 246

Der wachsende öffentliche Einfluß und die zunehmende Kapital- und Vermögensbildung der öffentlichen Hand (zum Beispiel durch Beteiligungen sowie durch Aktienübernahme mit Subventionscharakter oder durch die Zunahme des Forderungsvermögens der öffentlichen Hand als Folge der Ausweitung der Kredit- und Darlehensprogramme) schränken den Bereich der privaten Wirtschaft fühlbar ein. Zur Finanzierung der vielfältigen Subventionsmaßnahmen muß das Steueraufkommen erhöht werden, beziehungsweise der mit wachsendem Sozialprodukt ebenfalls wachsende Anteil des Staates am Sozialprodukt kann nicht durch eine Senkung der Steuersätze eingegrenzt werden. Es fließt also ein ständig größer werdender Teil des Volkseinkommens durch die Hände des Staates ¹⁾. Dies bedingt, daß die öffentliche

-
- 1) Die Finanzwissenschaft hat bislang noch keine eindeutige Antwort auf die Frage nach einer optimalen Höhe des staatlichen Anteils am Sozialprodukt gegeben (Recktenwald, H.C., Neuere Entwicklungen in der Finanzwissenschaft, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 13, Göttingen 1962, S. 268 ff. Recktenwald, H.C., Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, N.F., Bd. 26, Berlin 1962, S. 200), sondern hat sich nach Recktenwald (Neuere Entwicklungen in der Finanzwissenschaft, a.a.O., S. 268) darauf konzentriert, die Zunahme der Staatstätigkeit in den verschiedenen Ländern zu konstatieren, nach den Ursachen zu forschen und Prognosen über künftige Trends anzustellen. Trotz des Fehlens einer Theorie über die optimale Verteilung der Hilfsquellen auf Staats- und Privatwirtschaft kann aber doch die Auffassung vertreten werden, daß der in der Bundesrepublik seit Jahren überproportional zum Sozialprodukt wachsende Anteil der Staatswirtschaft eine für die Marktwirtschaft ungesunde Entwicklung darstellt. Die damit einhergehende Einschränkung des Bereichs der Privatwirtschaft beschneidet den aus dem Wettbewerbsprozeß entstehenden Teil des Sozialprodukts und läßt damit die ökonomischen und sozialen Vorteile dieses Wirtschaftssystems (vgl. oben S.26 ff.) in geringerem Maße zur Geltung kommen.

Verwaltungstätigkeit und der Behördenapparat sich ebenfalls ausdehnen werden. Zur Verteilung eines großen Subventionsvolumens ist ein umfangreicher Verwaltungs-, Kontroll- und Überwachungsapparat erforderlich, wodurch Kosten verursacht werden, die keinen Gegenwert in einer Steigerung des Sozialprodukts finden. Man kann in diesem Zusammenhang von "Sickerverlusten" ¹⁾ sprechen. Alle diese Gefahren müssen auf die Dauer den Bestand der Marktwirtschaft bedrohen.

Aber auch auf Seiten des Subventionsempfängers machen sich bedenkliche Erscheinungen bemerkbar. Anstelle der eigenen Anstrengung, Krisenerscheinungen zu überwinden und rechtzeitig aus eigener Kraft eine Anpassung an veränderte Marktbedingungen und Strukturverschiebungen einzuleiten, tritt eine gewisse "Subventionsmentalität" ²⁾. Schon bei geringen wirtschaftlichen Schwierigkeiten können Forderungen nach staatlicher Hilfe erhoben werden. Eigeninitiative, Bereitschaft zur Selbstverantwortung und Selbstbehauptungs-

1) Ziegler, a.a.O., S. 147

2) Schmolders, G., Subventionsmentalität und Marktwirtschaft, Vortrag gehalten vor der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft in Bad Godesberg am 25.6.1962, abgedruckt in Tagungsprotokoll Nr. 18: Soll der Staat Geschenke verteilen? Ludwigsburg 1962, S. 26 ff.

willen werden geschwächt ¹⁾. Damit treten aber die dem freien Unternehmertum in der Marktwirtschaft zufallenden Funktionen zurück, seine Daseinsberechtigung wird in Frage gestellt.

Zunehmende Subventionen schwächen aber nicht nur die Eigeninitiative, was wiederum die Höhe der staatlichen Hilfeleistungen beeinflußt, sondern sie engen auch die Freiheit des Unternehmers sowie seinen Entscheidungsspielraum sukzessive ein. Notgedrungen müssen Subventionen - soll mit ihnen eine bestimmte Wirkung erzielt werden - mit Auflagen, Kontrollen, Produktionsbeschränkungen und anderen staatlichen Eingriffen in die unternehmerischen Entscheidungen verbunden werden.

Von der Gefahr eines sich aufblähenden Verwaltungs- und Kontrollapparats wurde schon gesprochen. Es kann nun nicht ohne weiteres angenommen werden, daß die Staatsorgane und die Behörden, die über die Verteilung der Subventionen zu entscheiden haben, eine ausreichende Urteilsfähigkeit besitzen und sich genügend Einblick in die Betriebsgebarung

1) "Almosen und Subventionen demoralisieren, weil sie den Selbstbehauptungswillen der Empfänger lähmen, diese zu immer neuen Forderungen verleiten, dadurch die öffentlichen Lasten vermehren und schließlich zum allgemeinen Bankrott führen". Zitiert nach: Institut für Finanzen und Steuern, Am Rande des Defizits, Schriftenreihe des Instituts, 2. Bd., H. 57, Bonn 1960, S. 61; siehe auch Etzel, F., Unbedachte Subventionen - eine Gefahr für Gesellschaft und Lebensstandard, in: Junge Wirtschaft, Nr. 1, 8. Jg., 1960, S. 3

und die Kosten-Ertrags-Verhältnisse des Unternehmens verschaffen können, um die Subventionsmittel gerecht und nach objektiven Kriterien zu verteilen. Den Interessenten kann es daher unter Umständen gelingen, eine Bedürftigkeit - auch entgegen den sachlichen Voraussetzungen - nachzuweisen und in ihrem Sinne Einfluß auf die Verteilung von Subventionsgeldern zu nehmen.

Wenn die beschriebenen volkswirtschaftlichen Verluste - abgesehen von den Belastungen der öffentlichen Haushalte - einmal den durch Reibungs-, Verwaltungs- und durch Planungsfehler verursachten Verlusten in der Zentralverwaltungswirtschaft gleichkommen sollten, hätte die Marktwirtschaft zumindest den ökonomischen Vorteil gegenüber dieser Wirtschaftsform eingebüßt. Mit steigendem Interventionsgrad und wachsendem Anteil des mit planwirtschaftlichen Methoden gelenkten Teils der Wirtschaft muß die Ansicht an Boden gewinnen, das marktwirtschaftliche System sei angesichts so vieler Korrekturen und der damit zusammenhängenden Verluste allein vom ökonomischen Standpunkt her der totalen Planwirtschaft nicht mehr überlegen, ja unterscheide sich nicht mehr wesentlich von dieser. Wenn der Markt eine so falsche und ungerechte Verteilung bewirke, daß ein großer Teil der staatlichen Einnahmen dazu verwendet werden müsse, vom Markt verursachte Schäden zu reparieren, so könne darin ein Beweis für seine grund-

sätzliche Unfähigkeit gesehen werden, die wirtschaftlichen Vorgänge sowie die Einkommensverteilung sinnvoll zu dirigieren. Die oben geschilderte, demoralisierende Wirkung einer ausgedehnten Subventionswirtschaft, das Zurücktreten der eigentlichen Unternehmerfunktion und die Einschränkung der Freiheit müssen diese Zweifel an einer dann noch vorhandenen Überlegenheit des marktwirtschaftlichen Systems auch von seinem moralischen und freiheitlichen Wert her erhärten.

C. Definition der Subvention ¹⁾

Eine eindeutige und praktikable Definition der Subvention haben Wissenschaft, Politik und Verwaltungspraxis bisher noch nicht gefunden. Vielmehr werden dem Begriff die widersprüchlichsten Inhalte und eine verwirrende Vielfalt von Bedeutungen beigegeben. Keine Definition hat allgemeine Anerkennung gefunden. Außerdem werden neben dem Begriff "Subvention" in Literatur und Praxis eine Vielzahl von Formulierungen verwandt, die teils synonym gebraucht werden, teilweise aber auch stark voneinander abweichen ²⁾,

-
- 1) Im folgenden werden mit dem Begriff "Subvention" die Bezeichnungen "staatliche Unterstützung", "Beihilfe", "staatliche Hilfeleistung", "Begünstigung", "Präferenz" synonym gebraucht, um allzu häufige Wiederholungen zu vermeiden.
 - 2) Vgl. Wessels, Th., Subventionen, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 3. Aufl., Bd. 3, Stuttgart 1960, Sp. 5321

so etwa: Beihilfen, Betriebsbeihilfen, Vergütungen, Prämien, Zuschüsse, Unterstützungen, Erstattungen, Subsidien, Begünstigungen, Erleichterungen, Präferenzen. Darüber hinaus finden sich in den öffentlichen Haushalten Bezeichnungen, aus denen überhaupt nicht auf eine öffentliche Unterstützung geschlossen werden kann.

Da dem Begriff der Subvention in der Öffentlichkeit eine gewisse diskriminierende Bedeutung anhaftet, werden von den Interessenten die Auseinandersetzungen um den Begriffsinhalt besonders heftig geführt. Die Subventionsempfänger möchten die ihnen zukommenden Sonderleistungen nicht gern als Subventionen deklariert wissen. Sie werden daher stets versuchen, auf eine enge Fassung des Begriffs hinzuwirken, also darauf, daß möglichst viele Erscheinungen finanzieller Eingriffe nicht als Ausnahmeregelungen, also als marktwirtschaftlich fragwürdige Hilfeleistungen des Staates, in Erscheinung treten. Die Inanspruchnahme einer Subvention ist für den Empfänger einmal mit einem gewissen Prestigeverlust verbunden, zum anderen wird die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit wachgerufen. Er wird es daher in der Regel vorziehen, wenn die betreffende Leistung den Anschein des Normalen trägt, wenn also der eigentliche Charakter nicht ohne weiteres aus der Art der Bezeichnung hervorgeht.

Will man die zahlreichen und vielgestaltigen Sonderunterstützungen der öffentlichen Hand auf ihre Berechtigung hin untersuchen, so erweist es sich zunächst als unumgänglich, das Phänomen der Subvention begrifflich abzugrenzen. Gelänge es, bestimmte finanzielle Leistungen des Staates zu Gunsten Einzelner eindeutig als Subventionen zu charakterisieren, so wären sie in stärkerem Maße der Kontrolle und Kritik durch die Öffentlichkeit zugänglich als solche Leistungen, die aufgrund ihrer Bezeichnung nicht ohne weiteres als Subventionen identifiziert werden können. Der Übersicht der "finanziellen Leistungen und Begünstigungen" des Bundesfinanzministeriums ist im Interesse der Kennzeichnung von Subventionen einiger Erfolg zu verdanken, da sie Licht auf manche seit Jahrzehnten überlieferte, heute längst überholte Sonderleistung geworfen hat, deren Existenz außer dem Begünstigten selbst nur wenigen Fachleuten bekannt war. Im Gegensatz zu Hansmeyer wird es sich als notwendig erweisen, den Begriff der Subventionen möglichst weit zu fassen ¹⁾. Eine Unterscheidung der verschiedenartigen Typen hätte dann eine Gliederung nach Subventionsmotiven und Formen zu erbringen.

1) Vgl. Hansmeyer, Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 9

In der Subventionsuntersuchung des Finanzministeriums wurde der Begriff überhaupt gemieden und statt dessen von "finanziellen Hilfen sowie Steuer- und Zinsbegünstigungen" ¹⁾ und von "finanziellen Leistungen und Begünstigungen" ²⁾ gesprochen. Im Bundeshaushaltsplan wiederum wird zwar der Begriff Subventionen nicht völlig vermieden, er wird aber im Funktionenplan nur begrenzt und ³⁾ widersprüchlich gebraucht. Als Subventionen werden bezeichnet: Preisausgleich und Preisstützung für landwirtschaftliche Produkte (Getreide, Zucker, Eier, Milch, Flachs, Hanf, Fische); Förderung des Saatgutwesens; Verbilligung der Handelsdüngieranwendung; Zinsverbilligungszuschüsse für die Hochseefischerei, für die Handelsschifffahrt, für Umschuldungskredite für die Landwirtschaft, für Betriebe von Flüchtlingen und Kriegssachgeschädigten; Betriebsbeihilfen zur Verbilligung von Dieselkraftstoff; Frachthilfe für die Beförderung von Steinkohle. Dagegen werden Ausgabenposten zur Förderung des Gemüse-, Obst-, Garten- und Weinbaus oder die Kosten für die Stilllegung von Mühlen unter der Bezeichnung "Allgemeine Förderung der Landwirtschaft" geführt. Ferner finden sich im Funktionenplan zwar Betriebsbeihilfen zur Verbilligung von Dieselkraftstoff für die Fischerei, die

1) Finanzbericht 1962, a.a.O., S. 102

2) Subventionsdenkschrift, a.a.O.

3) Bundeshaushaltsplan 1961, Funktionenplan, S. 31 ff;
Kennziffern IV 1, 18; N 4, 48; P 2, 28; P 6, 68;
Q 3, 38; Q 4, 48

Landwirtschaft und für bestimmte gewerbliche Betriebe und Verkehrsbetriebe unter den Subventionen, nicht dagegen Ausgaben für Aufschlußarbeiten im Eisenerzbergbau, Zuschüsse und Zinsvergünstigungen für den sozialen Wohnungsbau und andere Ausgaben, obwohl diese den im Haushaltsplan als Subventionen bezeichneten Maßnahmen ihrem Wesen nach entsprechen.

Auch in den Europäischen Verträgen findet sich kein eindeutiger Begriff der Subvention ¹⁾. Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl ²⁾ (MUV) spricht in Artikel 4 ein generelles Verbot von "Subventionen oder Beihilfen" aus. Der MUV unterläßt es jedoch, dieses Verbot zugunsten einer fachlichen oder einer der unterschiedlichen nationalen Begriffsbestimmungen zu konkretisieren. Aus dem Wortlaut des Artikels 4 und den Zielen des Vertrages, der die Herstellung einer auf den natürlichen Standort- und Produktionsvorteilen beruhenden Wirtschaftsunion zum Ziele hat, läßt sich nach Hochbaum die Schlußfolgerung ziehen, daß das Verbot sich auf sämtliche direkten Wirtschaftshilfen und -förderungen ohne Rücksicht auf etwaige hiermit verbundene Zwecke beziehe ³⁾. Eine genaue Unterscheidung nach Beihilfe und

1) Vgl. Hochbaum, M., Das Diskriminierungs- und Subventionsverbot in der EGKS und EWG, Baden-Baden, Bonn 1962, S. 16 und 137

2) Vertrag abgedruckt in BGBI. 1952 II, S. 447

3) Siehe Hochbaum, a.a.O., S. 132

Subvention geht aus der Sprachregelung des MUV nicht hervor. Hochbaum verwendet die Ausdrücke Subvention und Beihilfe daher "ohne inhaltliche Unterscheidung nebeneinander" (S. 23).

Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ¹⁾ erklärt in Art. 92 Abs. 1 als unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt, soweit in diesem Vertrag nichts anderes bestimmt ist: "staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen (in der französischen Fassung wird der Ausdruck "aides" gebraucht; der Verfasser), gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen". Der Ausdruck Subvention wird überhaupt vermieden. Hochbaum erklärt dies mit der inhaltlichen Verschiedenheit des EWGV's gegenüber dem MUV. Der MUV spreche in Art. 4 ein absolutes Subventionsverbot aus, während der EWGV staatliche Zuwendungen nur unter ganz bestimmten Bedingungen als unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt erkläre ²⁾. Er räumt jedoch ein, der allgemeine Sprachgebrauch beachte diese Unterscheidung nicht (S. 73). Eine Interpretation der Beihilferegelung des EWGV's kann somit nur aus dem Wortlaut des Art. 92 und den Zielsetzungen

1) Vertrag abgedruckt im BGBI. 1957 II, S. 766

2) Siehe Hochbaum, a.a.O., S. 135 f. und S. 173

des Vertrages erfolgen. Nach Hochbaum läßt sich ein klarer Begriff auch nicht nach außervertraglichen Maßstäben gewinnen, da es an einer fest umgrenzten, in dem Partnerstaaten übereinstimmend anerkannten Definierung der Subvention fehle ¹⁾.

Ein für die politische Diskussion, für die Verwaltungspraxis und für Verhandlungen im Rahmen der EWG praktikabler Subventionsbegriff müßte eine eindeutige Klassifizierung der in der Wirklichkeit so außerordentlich zahlreichen Fälle ermöglichen ²⁾. Der vordringende Interventionismus hat die verschiedenartigsten Typen von öffentlichen Leistungen in zahlreichen Erscheinungsformen hervorgebracht, was eine eindeutige und klare Abgrenzung der Subvention erschwert. Die umfangreiche Tätigkeit des Staates auf sozialpolitischem, wirtschaftspolitischem und kulturellem Gebiet erschwert zudem eine Trennung der allgemeinen Staatsaufgaben, deren Wahrnehmung der Allgemeinheit zugute kommt, von den Subventionen, also jenen Interventionen, die nur für begrenzte Kreise Vorteil bringen ³⁾.

1) Siehe Hochbaum, a.a.O., S. 32

2) Hochbaum hebt in seiner Arbeit "Das Diskriminierungs- und Subventionsverbot in der EGKS und EWG (a.a.O., S. 32) hervor, daß es schon allein aus Gründen der allgemeinen Rechtssicherheit vonnöten sei, den Inhalt dieses Begriffes klar zu umfeßen.

3) Ipsen spricht davon, daß die öffentliche Verwaltungsaufgabe der Daseinsvorsorge und "der Fürsorge für Sozial-schwache" nicht eindeutig von den Subventionen abzugrenzen sei, also von Aufwendungen, die einen bestimmten, aus dem üblichen Rahmen der Staatsaufgaben fallenden Zweck verfolgen. (Ipsen, H.P., Öffentliche Subventionierung Privater, Berlin und Köln 1956, S. 46)

Inwieweit die Förderung des kulturellen Lebens, der Wissenschaft, der Forschung, der Ausbildung, der Berufsausbildung, ferner die Förderung breit gestreuter Eigentumsbildung, die Förderung des Sparens und die Schaffung von Wohnraum nach allgemeiner Auffassung vom Staat zu übernehmen ist, oder ob der Staat sich dieser Bereiche nur in bestimmten Situationen, zum Beispiel in außerordentlichen Mangelsituationen, anzunehmen habe, entscheidet darüber, ob es sich im einzelnen Fall um eine Subvention handelt oder nicht. Im ersten Fall wären Förderungen der genannten Art nicht als Subventionen anzusehen, wohl aber im zweiten. Was eine Subvention ist und was nicht, hängt also auch davon ab, was und welches Ausmaß von der staatlichen Tätigkeit grundsätzlich erwartet wird. Die Frage der Definition der Subventionen wird somit zur Frage des Begriffs der Staatsaufgaben.

Dieser wiederum ist auf das engste mit der Entscheidung über die angestrebte Wirtschaftsordnung verknüpft. Stellvertretend für die Bestimmung der Staatsaufgaben innerhalb eines auf ökonomischer Freiheit und Wettbewerb beruhenden Wirtschaftssystems, wie sie sich in der modernen Literatur findet, sei die Abgrenzung Recktenwalds hier wiedergegeben ¹⁾.

1) Siehe Recktenwald, Die Finanzwissenschaft unserer Zeit, a.a.O., S. 24 f.; vgl. auch die Abgrenzung von Johansen, L., Public Economics, Amsterdam 1965, S. 17 ff.

Eine staatliche Tätigkeit wird bejaht für:

- (1) Sicherung eines funktionsfähigen Wettbewerbs
- (2) Umverteilung der Einkommen und Vermögen aus ökonomischen (ordnungspolitischen) und sozialen Gründen
- (3) Stabilisierung des kurz- und langfristigen Wirtschaftsablaufs
- (4) Korrektur der Abweichungen des Produktions- und Verteilungsergebnisses vom Optimum aus technischen Gründen (Bereitstellung von "Public Utilities")
- (5) Beseitigung von Mißverhältnissen zwischen privaten und gesamtwirtschaftlichen Kosten und Erträgen (external economies und diseconomies)
- (6) Förderung von Produktionen mit großem Risiko
- (7) Gewährung der äußeren und inneren Sicherheit.

In diesen im Großen abgesteckten Rahmen der Staatsaufgaben fügt sich die im zweiten Kapitel angestellte Betrachtung der in der Bundesrepublik Deutschland vorherrschenden Auffassungen über die Ausgestaltung einer Sozialen Marktwirtschaft ein, also die im wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Bereich bejahte staatliche Aktivität. Auch bei Übereinstimmung mit dieser notwendigerweise allgemein gehaltenen, nur die großen Maßnahmenkomplexe berücksichtigenden Begriffsbestimmung ist jedoch, wenn die Staats-tätigkeiten im einzelnen zu betrachten sind, eine Fülle von unterschiedlichen Beurteilungen möglich. Da die Soziale Marktwirtschaft letztlich eine Verbindung zweier idealtypischer Ordnungsformen ist, der freien Verkehrswirtschaft und der zentralen Verwaltungswirtschaft, läßt sich eine

Vielzahl von im einzelnen differierender "Mischungsverhältnisse" denken ¹⁾. Hierin ist einer der Gründe für die in der Literatur anzutreffenden widersprüchlichen Auffassungen über die Abgrenzung des Subventionsbegriffs zu sehen. Wir wollen einige davon herausgreifen.

Freudenberg versteht unter Subventionen "staatliche Geldleistungen, die mittelbar oder unmittelbar ohne oder gegen geringe Gegenleistung an Unternehmen der Marktwirtschaft zu Produktionszwecken fließen und damit eine Änderung des freien Zustandekommens des Sozialprodukts und der Einkommensbildung bewirken" ²⁾. Ganz ähnlicher Ansicht ist Meinhold. Subventionen seien geldliche oder geldwerte Zuschüsse, die seitens öffentlicher Körperschaften oder Anstalten ohne marktmäßige Gegenleistung erwerbswirtschaftlichen Unternehmen gewährt würden ³⁾. Beide Autoren - ebenso wie einige andere, etwa Küng ⁴⁾, Masoin ⁵⁾, Wessels ⁶⁾ - schließen die an private Haushalte gewährten Unterstützungen aus. Sie wollen den Begriff lediglich auf Hilfen festlegen, die an den Produktionsbereich ausgezahlt werden.

1) Vgl. auch S. 74 ff.

2) Freudenberg, a.a.O., S. 32

3) Meinhold, a.a.O., S. 237

4) Küng, Der Interventionismus, a.a.O., S. 93

5) Masoin, a.a.O., S. 25

6) Wessels, Subventionen, a.a.O., Sp. 5321

Diese Einschränkung wird von anderen Autoren nicht vorgenommen, wie etwa von Zachau-Mengers ¹⁾, Tautscher ²⁾ oder auch vom Bundesverwaltungsgericht ³⁾. Wir möchten uns dieser Meinung anschließen. Auch die Unterstützungen, die den Konsumenten zufließen, sollen in diesen Begriff einbezogen werden, da sie erstens der Sache nach Sonderleistungen des Staates darstellen, die über seine allgemeinen Aufgaben hinausgehen, und da sie zweitens auch kaum von der finanziellen Förderung des Produktionsbereichs abgegrenzt werden können. Solche dem Verbraucher zugedachten Vergünstigungen laufen der Einfachheit halber fast ausschließlich über den Produzenten beziehungsweise Händler. Sie erreichen den eigentlichen Destinatär in den meisten Fällen nur teilweise oder überhaupt nicht ⁴⁾. Sofern aber tatsächlich eine Preissenkung vorgenommen wird, kann der Produzent einen größeren Absatz bei gleichem Stückgewinn erzielen. Unmittelbar genießt er also gleichfalls eine Förderung.

Man kommt bei einer Trennung von Produktions- und Konsumbereich zu dem Ergebnis, daß dem Verbraucher zugedachte, aber der Einfachheit halber an den Produzenten ausbezahlte Sonderleistungen Subventionen sind, direkt an

-
- 1) Zachau-Mengers, G., Subventionen als Mittel moderner Wirtschaftspolitik, Dissertation Jena, Dessau 1930, S. 4
 - 2) Tautscher, A., Die öffentliche Wirtschaft, Berlin 1953, S. 143 f.
 - 3) Nach einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts sind Subventionen staatliche Geldleistungen an Unternehmer und Verbraucher; Neue Juristische Wochenschrift, 1959, S. 1098
 - 4) Vgl. unten S. 110 ff.

den Verbraucher ausgezahlte Beträge (etwa Zuschüsse für den privaten Wohnungsbau) aber nicht unter die Subventionen fallen. Nimmt ein Unternehmer, der einen Mietwohnungsbau erstellt, die Sonderabschreibung des § 7 b Einkommensteuergesetz in Anspruch, so wäre das, da er ja Unternehmer, nicht Verbraucher ist, eine Subvention. Baut er sich für seine eigenen Zwecke ein Einfamilienhaus, so würde die Abschreibungsvergünstigung keine Subvention darstellen.

Die Beschränkung des Subventionsbegriffs auf den Produktionsbereich scheint weder sachlich gerechtfertigt noch in jedem Falle praktikabel. So definiert auch Zachau-Mengers: "Subventionen sind Sonderunterstützungen, die über die allgemeine Unterstützung hinausgehen, die die Privatwirtschaft durch die Existenz des Staates überhaupt und durch seine Gesamttätigkeit erfährt" ¹⁾. Es bleibt hier etwas unklar, ob unter Privatwirtschaft auch der private Verbrauchsbereich zu verstehen ist. Dagegen tritt in der Formulierung von Tautscher klar hervor, daß beide Bereiche eingeschlossen werden müssen: "Subventionen sind Geldzuwendungen der öffentlichen Wirtschaft zur Förderung und Erhaltung solcher Unternehmen und Verbrauchergruppen, die im Konkurrenzgeschehen gefährdet, aber volkswirtschaftlich notwendig sind" ²⁾.

1) Zachau-Mengers, a.a.O., S. 4

2) Tautscher, a.a.O., S. 143

Diese allgemein gehaltene Formulierung Tautschers ist zu befürworten ¹⁾. Sie genügt aber nicht, um die zahlreichen in der Praxis vorkommenden Fälle einordnen zu können. Sie soll daher etwas erweitert und detailliert werden.

Unter Subventionen sind zu verstehen: alle Staatsleistungen in Form von direkten Zuwendungen oder Einnahmeverzichten zugunsten bestimmter Gruppen von öffentlichen und privaten Unternehmungen und von privaten Haushalten ²⁾, soweit sie kein marktgerechtes Entgelt für empfangene Leistungen sind und soweit sie die Ausgaben im Rahmen der allgemeinen Staatsaufgaben überschreiten, an denen die Allgemeinheit teil hat. Zu diesen gehören zum Beispiel die Ausgaben für Verteidigung, öffentliche Sicherheit, Rechtsschutz, Verwaltung, für die Förderung von Wissenschaft und Forschung. Die Gruppen von geförderten Personen, Unternehmungen und Institutionen können sich nach verschiedenen Kriterien bestimmen. Für diese Gruppen kann ausschlaggebend sein im unternehmerischen Bereich:

eine bestimmte Art erwerbswirtschaftlicher und beruflicher Tätigkeit ³⁾

Produktion und Verkauf von einzelnen Gütern und Leistungen ⁴⁾

-
- 1) Ausgegangen wird hier von den tatsächlichen Empfängern der Subvention, nicht von denjenigen, für die die Subvention bestimmt ist.
 - 2) Bezüglich der berechtigten Subventionsmotive sei auf das 2. Kapitel des Allgemeinen Teils verwiesen.
 - 3) Handwerk, Großhandel, freie Berufe, Landwirtschaft
 - 4) etwa landwirtschaftliche Erzeugnisse, Mineralölerzeugnisse, Kohle

Anwendung bestimmter Produktionsverfahren ¹⁾,
Verwendung bestimmter Rohstoffe ²⁾ oder Vornahme
bestimmter Investitionen ³⁾

eine bestimmte Betriebs- oder Unternehmensform ⁴⁾

eine bestimmte Höhe des Einkommens oder Gewinns,
der Umsatzhöhe oder Beschäftigtenzahl ⁵⁾

eine bestimmte räumliche Zugehörigkeit ⁶⁾;

im Bereich der privaten Haushalte:

hier ist nicht die berufliche oder erwerbswirtschaftliche Tätigkeit maßgebliches Kriterium, sondern in erster Linie die Einkommenshöhe ⁷⁾. Daneben wären noch Subventionen für bestimmte Bevölkerungskreise, etwa für Flüchtlinge, Kriegs- und Körperbeschädigte zu nennen.

Zu den Wesensmerkmalen der Subventionen gehört also: als Geber der Subvention treten die Träger der öffentlichen Finanzwirtschaft, also Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, auf. Die Empfänger der Subventionen sind private Haushalte und Glieder der Erwerbswirtschaft, und zwar sowohl

-
- 1) bestimmte Verfahren der Benzinherstellung (Hydrierpräferenz)
 - 2) Verwendung deutscher Rohstoffe bei der Schaumwein- und Tabakherstellung
 - 3) Investitionen im Bergbau, Bau von Grünfuttersilos
 - 4) Genossenschaft, Körperschaft (Schachtelbeteiligung), öffentliche Unternehmung
 - 5) Steuererleichterung für kleine Tabakbetriebe, Biersteuerstaffel, Umsatzsteuerfreibetrag, Staffelung der Abnahmepreise für Brantwein nach dem jährlichen Ausstoß
 - 6) Zonenrandgebiete, Berlin, Bayern (in bezug auf die bayerischen Schnapsbrennereien)
 - 7) Wohnungsbauprämien, Sparprämien, Mietbeihilfen

der privaten wie der öffentlichen ¹⁾). An die Vergabe von Staatsleistungen wird häufig ein bestimmtes Verhalten des Empfängers geknüpft, das heißt es werden Verwendungsauflagen gemacht. Darauf wird bei der Behandlung der Subventionsformen noch näher einzugehen sein. Die Subvention kann durch direkte Zahlungen an den Subventionsempfänger geleistet werden, sie kann aber auch darin bestehen, daß der Staat auf eine Einnahme, die ihm von Rechts wegen zusteht, zugunsten des Subventionsbedürftigen verzichtet.

Ein wichtiges Kriterium für die Beurteilung, ob eine wirtschaftspolitische Maßnahme als Subvention zu klassifizieren ist oder nicht, ist also laut dieser Definition die finanzielle Belastung der öffentlichen Haushalte (abgesehen von Verwaltungsausgaben, die nahezu bei allen staatlichen Maßnahmen, also auch bei sonstigen Interventionen, entstehen). Wirtschaftspolitische Interventionen, die keine direkten Ausgaben oder Einnahmeverluste verursachen, zählen demnach nicht zu den Subventionen, auch wenn sie einzelnen oder Gruppen einen Vorteil zuwenden. Als Beispiele seien genannt: eine zusätzliche Belastung der Konkurrenz ²⁾, etwa durch Sondersteuern (zum Beispiel eine Warenhaussteuer zum Schutz

-
- 1) Überweisungen der Gebietskörperschaften an gleichgeordnete oder nachgeordnete Gebietskörperschaften, also die Maßnahmen des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs zählen nicht zu den Subventionen. Vgl. auch Ipsen, a.a.O., S. 20 f. Solche Überweisungen können allerdings durch die Art der Verwendung bei der empfangenden Körperschaft zu Subventionen werden.
 - 2) Anderer Meinung ist Küng, der hier ebenfalls von Subventionen spricht. Vgl. Küng, Der Interventionismus, a.a.O., S. 94

des Einzelhandels) oder Auflagen bezüglich der Preis- und Investitionspolitik u.ä.; Marktregelungen ¹⁾ aller Art, die den Absatz bestimmter im Wettbewerb unterlegener Produzenten sichern sollen; Zoll- und Kontingentierungsmaßnahmen ¹⁾ (etwa die Agrarmarktordnungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft), die Einzelnen oder Gruppen einen geldwerten Vorteil zuwenden. Alle diese Maßnahmen sind nicht mit einer finanziellen Belastung öffentlicher Haushalte verbunden, sie können sogar zu Einnahmen führen. Sie fallen daher nicht unter die Subventionen.

Im einzelnen sind folgende Staatsleistungen zu den Subventionen zu zählen ²⁾:

1. Subventionen, die Ausgaben bei den öffentlichen Haushalten verursachen:

Zu den Ausgabensubventionen gehören zunächst alle Zuschüsse an private und öffentliche Unternehmen ³⁾, die deren Ertragslage verbessern sollen, also etwa eine Rationalisierung (Zins- und Investitionszuschüsse), Kostensenkung (Kostensubventionen), oder Preisstützung (Erlössubventionen) bezwecken. Hinzuzurechnen sind ferner Zahlungen, die einer Liquidation des Betriebes förderlich sein sollen. In die

1) Vgl. Küng, Der Interventionismus, a.a.O., S. 94

2) Es werden hier nur die wichtigsten Typen aufgezählt; vgl. auch S. 165 ff.

3) Siehe zum Beispiel Alexander-Katz, a.a.O., S. 239

gleiche Kategorie gehört auch die Überzahlung öffentlicher Aufträge ¹⁾. Wird der öffentliche Auftrag nicht auf das günstigste Angebot hin erteilt, sondern unter dem Gesichtspunkt der Förderung notleidender Unternehmen unter Inkaufnahme erhöhter Preise vergeben, dann ist die Differenz zwischen dem vom öffentlichen Auftraggeber tatsächlich gezahlten Preis und dem des preislich günstigsten, sonst gleichwertigen Angebotes als Subvention anzusehen ²⁾.

Auf diesen Subventionstypus wird in der weiteren Untersuchung nicht eingegangen werden, da es außerordentlich schwierig ist, Material hierüber zu erhalten.

Zu den Ausgabensubventionen gehören ferner Zuschüsse an Gemeinschaftsinstitutionen der Privatwirtschaft, die gemeinsame Aufgaben wahrnehmen. Dazu rechnen neben der Auslandswerbung und den Einrichtungen für Betriebsberatung und Betriebsvergleich auch Ausbildungsstätten und Lehrgänge sowie von der Wirtschaft getragene Schulen. Staatliche Zuschüsse an Berufsschulen zum Beispiel kommen nur einer ausgewählten Gruppe von Personen zugute und nicht der gesamten Bevölkerung, wie das bei der Förderung oder der gesamten Finanzierung des allgemeinen Schulwesens der Fall ist. Derartige Zuschüsse sind also als Subventionen

-
- 1) Künig bezeichnet diese Art der staatlichen Leistungen als "Submissionssubventionen". Künig, Der Interventionismus, a.a.O., S. 93
 - 2) Künig, Subventionen ..., a.a.O., S. 55. Vgl. auch Boehme, a.a.O., S. 36 f. Boehme spricht in diesem Zusammenhang von "Subventionspreisen" im Gegensatz zu "Preissubventionen".

einzustufen. Zu den Ausgabensubventionen gehören ferner Zuschüsse an Gemeinden für Zweckaufgaben und Zuschüsse an private Haushalte mit geringem Einkommen, die die Ausgaben für bestimmte Individualbedürfnisse auf ein tragbares Maß reduzieren sollen.

Soweit also ausgewählten Gruppen von Unternehmen im weitesten Sinne und privaten Haushalten Unterstützungen gewährt werden, lassen diese sich unschwer als Subventionen klassifizieren. Mitunter sind dagegen die Grenzen zwischen solchen Sonderleistungen und den allgemeinen Staatsaufgaben fließend ¹⁾. Das gilt zum Beispiel für den Bereich der Sozialpolitik. Leistungen des Staates und seiner Körperschaften, die der sozialen Sicherung dienen, wie

Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung

Arbeitslosenhilfe

Zuschüsse an die Sozialversicherung ²⁾

Kriegsopferversorgung und sonstige soziale Kriegsfolgeleistungen

Leistungen des Lastenausgleichsgesetzes

Allgemeine Fürsorge

Jugendhilfe

Förderung der freien Wohlfahrtspflege durch Zuschüsse und Steuererleichterungen

sind keine Subventionen, da sie zu den allgemeinen Aufgaben des Staates im sozialen Bereich und in der Konjunkturpolitik

-
- 1) Zum Problem der Abgrenzung zwischen den der Finanzpolitik wesensgemäßen, allgemeinen Förderungsmaßnahmen einerseits und den speziell gerichteten Begünstigungen andererseits siehe Vialon, Haushaltsrecht, a.a.O., S. 29 f.
 - 2) Eine Ausnahme bilden dagegen überhöhte Zuschüsse an die Knappschaftversicherung; diese sind als Subventionen anzusehen.

zu rechnen sind.

Über diese Leistungen hinaus gehende Unterstützungen, wie Zuschüsse an ausgewählte Haushalte für Individualbedürfnisse (zum Beispiel Miet- und Ausbildungsbeihilfen) sowie die gesamten Leistungen des sozialen Wohnungsbaus, sind dagegen den Subventionen zuzuordnen. Hierbei handelt es sich nicht um eine allgemeine, dem Staat grundsätzlich obliegende Aufgabe der Existenzsicherung, sondern um eine Förderung individueller und spezieller Bedürfnisse.

Außer im Bereich der Sozialpolitik gibt es andere Maßnahmen, bei denen es fraglich ist, ob eine Subvention vorliegt oder nicht. So sind etwa Ausgleichsabgaben, die innerhalb eines Wirtschaftsbereiches erhoben und nach bestimmten Gesichtspunkten innerhalb desselben Wirtschaftsbereichs verteilt werden, keine Subventionen ¹⁾. Zu solchen Ausgleichskassen haben in der Regel diejenigen Unternehmen, die aufgrund ihres günstigen Standorts oder des Zugangs zu billigen Ausgangsstoffen im Konkurrenzkampf überlegen sind, Abgaben zu entrichten. Diese Mittel werden den unrentabel arbeitenden Unternehmen zugeführt. Es handelt sich hierbei um Selbsthilfeaktionen der Wirtschaft, die mitunter

1) Anderer Auffassung sind etwa Hübner und Meinhold. Vgl. Hübner, E.R., Wirtschaftsverwaltungsrecht II, Tübingen 1954, S. 260 ff. und Meinhold, a.a.O., S. 238

vom Staat gefördert werden ¹⁾ und dazu dienen sollen, Struktur- und Anpassungskrisen eines Wirtschaftszweiges zu überwinden. Beispiele sind: Preisausgleichskassen für Natur- und Kunstkautschuk, Bundesausgleich für die Landwirtschaft, Frachtenausgleich für die Getreidewirtschaft, Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft, Kohlenumlage ²⁾.

Werden die Mittel für diese meist nur vorübergehend eingerichteten Ausgleichskassen in einem speziellen Umlageverfahren von dem betreffenden Wirtschaftssektor aufgebracht, so können sie nicht den Steuereinnahmen zugerechnet werden, selbst wenn die Aufbringung gesetzlich verankert ist und staatliche Stellen bei der Einziehung, Kontrollierung und Verwaltung der Mittel mitwirken oder diese ganz übernehmen. Auch das im deutschen Haushaltsrecht verankerte Prinzip der Nonaffektation ³⁾ besagt, daß solche zweckgebundenen Abgaben keine Steuersubventionen sind, auf deren Verwendung die Allgemeinheit einen Anspruch hätte. Da das Kriterium für die Einstufung als Subventionen

-
- 1) Soweit zu diesen Ausgleichskassen öffentliche Mittel zugeschossen werden, handelt es sich um Subventionen, die dann auch den hier geforderten Bedingungen unterworfen werden müssen.
 - 2) Eine eingehende Behandlung dieses Themas findet sich bei Gasser, E., Steuern ohne Steuerbudget (Zur Problematik der Preisausgleichskassen). Festgabe für Eugen Großmann, Zürich 1949
 - 3) Es wird lediglich bei den Steuern, die der Kraftfahrzeug-Verkehr aufbringt, teilweise durchbrochen.

die finanzielle Belastung der öffentlichen Finanzwirtschaft ist, beziehungsweise des Mittelfonds, welcher der Allgemeinheit für alle Zwecke zur Verfügung steht, sind die Leistungen von Einrichtungen des "Finanzausgleichs" innerhalb bestimmter Branchen auch keine Subventionen.

2. Subventionen durch Verzicht auf Einnahmen:

Subventionen in Form von Einnahmeverzichten werden einmal dann geleistet, wenn von den allgemeinen Steuerprinzipien Ausnahmen geschaffen werden, die nicht sachlich bedingt sind oder sich nicht aus dem Wesen der Steuer ergeben. Bei der Beurteilung, ob Ausnahmeregelungen im Rahmen einer Steuer als Subventionen einzustufen sind, ist demnach von der Konzeption der betreffenden Steuer auszugehen. Der Ansatzpunkt einer speziellen Verbrauchsteuer zum Beispiel ist der Erwerb der fertigen Ware. Hierin drückt sich, so unterstellt der Gesetzgeber, eine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Käufers aus, die eine spezielle Besteuerung rechtfertigt. Dem Wesen der Steuer widerspricht demnach die Abstufung der Belastung nach Merkmalen, "die nicht die Verbrauchsgüter bzw. Lieferungen und Leistungen als solche, sondern die sie bewirkenden Unternehmen betreffen" ¹⁾. Somit ist zwar eine Staffelung der Sätze nach Qualitätssorten sachlich bedingt und dem Charakter

1) Schmölders, G., Die Umsatzsteuern, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Auflage, 2. Bd., Tübingen 1956, S. 570

der Steuer angemessen, nicht aber eine Staffelung nach Umsatzmenge oder Kostenlage des Herstellers ¹⁾ oder nach unterschiedlichen Herstellungsverfahren, da die Steuer ja nicht vom Erzeuger getragen, sondern von diesem auf den Verbraucher überwältzt werden soll. Eine Steuer, die nach diesen Kriterien bemessen wird, greift daher unmittelbar in die Wettbewerbsbedingungen ein und verstößt damit gegen die marktwirtschaftlichen Grundsätze ²⁾.

Dagegen sucht die Einkommensteuer, die Belastung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer natürlichen oder juristischen Person anzupassen ³⁾. Dies geschieht im Wege der Einräumung von Freigrenzen, Freibeträgen oder der progressiven Ausgestaltung der Steuersätze. Eine Differenzierung der Steuer nach persönlichen Merkmalen ist hier demnach nicht als

1) Vgl. dagegen "Am Rande des Defizits", Schriftenreihe des Instituts für Finanzen und Steuern, a.a.O., S. 72 f.

2) Vgl. auch unten S. 204 ff.

3) Die Einkommensteuer ist als die typische Subjektsteuer anzusehen. Vgl. Weddigen, W., Allgemeine Finanzwissenschaft, 4. neubearbeitete und ergänzte Auflage, Berlin 1964, S. 180. Zur Konzeption der Einkommensteuer, insbesondere soweit die Berücksichtigung der individuellen Verhältnisse des Steuerpflichtigen angesprochen werden, vgl. ferner Kerschagl, R., Einführung in die Allgemeine Finanzwissenschaft, Wien und Stuttgart 1963, S. 65; Weddigen, a.a.O., S. 173; Nöll von der Nahmer, R., Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II (Spezielle Steuerlehre), Köln und Opladen 1964, S. 122; Laufenburg, H., Die Einkommenbesteuerung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., 2. Bd., Tübingen 1956, S. 451 und 453 f.

Subvention anzusehen ¹⁾. Eine Subventionierung liegt dagegen vor, wenn bestimmte Ausgaben, etwa für Gesundheit, für Versicherungsschutz oder für Sparguthaben vom steuerbaren Einkommen abgesetzt werden können ²⁾. Die Einkommensverwendungen der genannten Art können nicht als Kosten angesehen werden, die im Zusammenhang mit beruflicher oder erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit entstanden wären.

Steuerliche Sonderregelungen, die sachgegeben oder betriebswirtschaftlich bedingt sind, gehören dagegen nicht zu den Subventionen. Beispiele sind: steuerfreie Rücklagen für Preissteigerungen, soweit sie betriebswirtschaftlich gerechtfertigt sind; Doppel-Besteuerungsabkommen mit ausländischen Staaten, die eine zweimalige Versteuerung der im Ausland entstandenen Einkommen verhindern sollen; Umsatzsteuerrückvergütungen bei der Ausfuhr, durch die eine Gleichbehandlung mit der ausländischen Konkurrenz erzielt werden soll.

Die Modifizierung des Steuergegenstandes oder der Bemessungsgrundlage kann auch dann sinnvoll sein, wenn die

1) Vgl. auch unten S.147 f. Wie die Verbrauchsteuer kann aber auch die Einkommensteuer gegen das Prinzip der Wettbewerbsneutralität verstoßen, nämlich dann, wenn sie gleichzeitig Gewinnsteuer ist. Auf diese Problematik kann hier allerdings nicht näher eingegangen werden.

2) Vgl. Alexander-Katz, a.a.O., S. 242

Nettoergiebigkeit der Steuer wegen allzu hoher Erhebungskosten rückläufig ist. Bei Bagatellfällen stehen unter Umständen die zu erwartenden Steuereinnahmen in keinem angemessenen Verhältnis zu den Erhebungskosten, ja diese können sogar den Steuerertrag übersteigen. Ein Verzicht auf die Steuererhebung überhaupt oder eine vereinfachende Pauschalierung zum Vorteil der Steuerpflichtigen wäre dann nicht als Subvention zu bezeichnen, selbst wenn sie sich für die Steuerpflichtigen als solche auswirkt (Beispiel: kleine Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit sind von der Versicherungsteuer befreit).

Eine Trennung von steuerlichen Ausnahmeregelungen mit Subventionscharakter von solchen, die systembedingt sind, wird nicht immer einwandfrei möglich sein. Festzuhalten ist, daß eine Beurteilung von der Konzeption der betreffenden Steuer auszugehen, daneben aber auch wirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Tatbeständen Rechnung zu tragen hat.

Zu den Einnahmeverzichten mit Subventionscharakter gehört ferner der Verzicht auf eine marktübliche Verzinsung von öffentlichen Krediten und Darlehn ¹⁾. Die Subvention besteht hier in der Differenz zwischen dem vom öffentlichen Kreditgeber eingeräumten Zins und dem Zins, den der Schuld-

1) Vgl. etwa Alexander-Katz, a.a.O., S. 239

ner zu zahlen hätte, wenn er einen Kredit am Kapitalmarkt oder bei seiner Bank aufnehmen würde. Hierbei ist unerheblich, ob der staatliche Kreditgeber die zu Subventionsbedingungen gewährten Kreditmittel seinerseits am Kapitalmarkt aufgenommen hat oder ob sie aus Steuereinnahmen stammen. Steuermittel, die in erwerbswirtschaftlicher Weise - was nicht gleichbedeutend ist mit erwerbswirtschaftlicher Absicht - angelegt werden, müssen ebenfalls der privatwirtschaftlichen Forderung nach einem Optimum an Rentabilität gerecht werden. Darauf hat der Geldgeber - das ist letztlich die Gesamtheit der Steuerzahler - ein unbedingtes Recht ¹⁾.

Zu den Kredit- beziehungsweise Zinssubventionen gehören auch die öffentlichen Kreditförderungen verschiedener Art. Diese stellen für den Kreditnehmer letzten Endes immer eine Zinsvergünstigung dar. Öffentliche Bürgschaften, Kreditgarantien und so weiter bedeuten, daß der Kreditgeber ein vermindertes oder überhaupt kein Risiko eingeht und daher den üblichen Risikofaktor im Zins nicht zu berücksichtigen braucht ²⁾. Die Gewährung öffentlich verbürgter Kredite bedeutet eine äußerst sichere Kapitalanlage, da bei Zahlungsunfähigkeit des Kreditnehmers die öffentliche Hand in das

1) Vgl. hierzu Besonderer Teil, I. Kapitel, S. 281

2) Colm bezeichnet Garantien und Bürgschaften, die eine Risikoversicherung ersparen, als versteckte Subventionen; Vgl. Colm, G., Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben, Tübingen 1927, S. 48

Schuldverhältnis eintritt. Wenn auch der öffentliche Bürge nur in diesem Fall mit Ausgaben belastet wird, so erhält der Kreditnehmer doch in Höhe des normalerweise veranschlagten Risikobestandteils eine Zinssubvention. Solange der öffentliche Bürge nicht in Anspruch genommen wird, stellt die Bürgschaft also eine subventionsähnliche Stützung dar, die sich erst bei Zahlungsunfähigkeit des Kreditnehmers in eine direkte Beihilfe verwandeln kann.

Analog zu einer Kreditförderung zählt auch die Bereitstellung günstigen Versicherungsschutzes gegen Exportrisiken (zum Beispiel gegen Währungsschwankungen und gegen politische Risiken)¹⁾ zu den subventionistischen Maßnahmen der Wirtschaftspolitik.

Dem privatwirtschaftlichen Grundsatz entsprechend, ist auch der Verzicht auf eine angemessene Verzinsung des werbend investierten Kapitals der öffentlichen Hand als Subvention zu bezeichnen²⁾. Soweit der Staat sich als Unternehmer betätigt,³⁾ muß er sich auch marktwirtschaftlichen Gesetzen

1) Vgl. auch Ipsen, a.a.O., S. 30

2) Masoin bezeichnet die förmliche Kapitalbeteiligung des Staates an einem Unternehmen als die "direkteste" Subventionsart. Vgl. Masoin, a.a.O., S. 26. Das führt aber wohl doch zu weit, da man sonst jede Art der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand als Subvention bezeichnen müßte, dem Staat also die generelle Berechtigung streitig machen würde, als Unternehmer tätig zu werden.

3) Vgl. hierzu auch unten S. 278 ff.

unterordnen. Das verlangen einmal die Prinzipien einer Wettbewerbswirtschaft, zum anderen steht dem Steuerzahler als "Quasi-Unternehmer" eine Rendite auf sein durch Steuern aufgebrachtes Kapital zu. Die Rendite wird für ihn freilich nie eine reale Form annehmen, sie wird sich vielmehr indirekt auswirken, indem eine Steuersenkung möglich wird oder zusätzliche dringende Staatsaufgaben finanziert werden können, ohne daß Steuererhöhungen nötig werden.

Analog zum Verzicht auf marktübliche Kredit- und Kapitalzinsen stellt auch der Verzicht auf angemessene Pachtzinsen eine Subventionierung dar ¹⁾. Besonders in der Gemeindepraxis kommt es häufig vor, daß Ländereien und Grundstücke an Handwerker, Landwirte, Gewerbetreibende und an Industriebetriebe im Interesse einer Neuansiedlung zu einem unter dem Marktniveau liegenden Pachtzins verpachtet werden. Die Subvention besteht hier - ähnlich wie bei den Kreditzinsen - in der Differenz zwischen dem marktüblichen und dem an den öffentlichen Eigentümer tatsächlich bezahlten Zins.

Auch der Verkauf von Grundstücken und anderen Vermögenswerten unter ihrem Marktwert ist dem Komplex der Einnahmeverzichte mit Subventionscharakter zuzuordnen. Soweit dagegen ein öffentliches Unternehmen erwerbswirtschaftlicher Art seine Güter und Leistungen zu nicht kostendeckenden

1) Vgl. Alexander-Katz, a.a.O., S. 245

Preisen verkauft, ist nicht dieses Unternehmen Subventionsgeber, sondern die Gebietskörperschaft, die die Verluste des Unternehmens trägt beziehungsweise auf eine Verzinsung des investierten Kapitals verzichtet.

Zu den Subventionen, die durch einen Verzicht auf Einnahmen der öffentlichen Hand geleistet werden, gehört schließlich auch der Erlaß von Gebühren und Beiträgen, die üblicherweise als Entgelt oder Kostenbeitrag für eine öffentliche Leistung erhoben werden. Verzichtet eine öffentliche Körperschaft zugunsten des Empfängers der betreffenden Leistung auf eine Gebühr oder einen Beitrag - sei es auch nur teilweise - , dann kann von einer Subvention gesprochen werden ¹⁾. Als Beispiele wären zu nennen: Grundbuchgebühren, Notariatsgebühren für den sozialen Wohnungsbau, Gebühren für die Entwässerung und für die Müllabfuhr.

Um die notwendigerweise relativ abstrakte Formulierung eines allgemeinen Begriffs der Subvention zu konkretisieren, wurden die wesentlichen wirtschaftspolitischen Maßnahmen, aufgezählt, die dieser Begriff unserer Meinung nach zu umfassen hat. Eine Ergänzung hierzu findet sich im dritten

1) Haller führt in § 3 seines Buches "Die Steuern" (a.a.O., S. 15 ff.) aus, daß der Staat für spezielle Dienste und Einrichtungen, die nur einzelne Interessierte in Anspruch nehmen, nach dem Äquivalenzprinzip Abgaben erheben müsse, in denen auch die Gemeinkosten der öffentlichen Einrichtungen zu berücksichtigen seien. Diese Einrichtungen und Dienste könnten unter besonderen Gesichtspunkten zu ermäßigten, also unter den Kosten liegenden, Gebühren zur Verfügung gestellt werden, wobei es sich dann um "subventionierte" Dienste handle (Die Steuern, a.a.O., S. 345).

Kapitel, die Formen der Subvention. Die Schwierigkeit einer eindeutigen Definition liegt darin, daß sie von der Abgrenzung der dem Staat zugewiesenen allgemeinen Aufgaben abhängig ist, die ihrerseits wiederum nur nach der in einem Lande angestrebten Wirtschaftsordnung zu bestimmen sind ¹⁾.

1) Eine Definition des hier zugrunde gelegten Typs der Sozialen Marktwirtschaft wird für eine praktische Anwendung aber immer unvollkommen bleiben, da in den westlichen, vom Grundtyp der Wettbewerbswirtschaft abgeleiteten Ordnungen Marktwirtschaft und Demokratie "in von Land zu Land wechselnden Mischungsverhältnissen" "zur Synthese verschmolzen" sind. (Stohler, a.a.O., S. 350)

Zweites Kapitel

MOTIVE DER SUBVENTIONIERUNG

A. Subventionsmotive als Unterscheidungskriterien

Wie oben dargelegt wurde, kann es sich als notwendig erweisen, zu Gunsten von einzelnen oder Gruppen in den Wirtschaftsablauf einzugreifen. Mit Hilfe von namentlich direkten Subventionen kann die Wirtschaftspolitik unmittelbar zur Behebung eines partiellen Ungleichgewichts ansetzen. Bei begrenzter und sparsamer Anwendung erweist sich dieses Mittel als brauchbar, um Marktstörungen zu bekämpfen "und eine mehr oder weniger nachhaltige Umlenkung von Kaufkraftströmen zu bewirken" ¹⁾. Da das mikroökonomische Instrumentarium der Wirtschaftspolitik äußerst begrenzt ist und die global wirkenden Mittel, wie Geld- und allgemeine Finanzpolitik, in ihrer Wirkung viel zu grob sind, kann auf das Mittel der Subvention daher nicht verzichtet werden ²⁾.

Es bleibt daher die Aufgabe, die Subvention als Instrument der Wirtschaftspolitik auf ihr wirklich notwendiges, begrenztes Maß zu reduzieren und die unerwünschten Folgen

1) Schmölders, Finanzpolitik, a.a.O., S. 150

2) Roepke zum Beispiel bejaht Subventionen, wenn andere wirtschaftspolitische Mittel versagen und wenn sie marktkonform angewendet werden. Vgl. Roepke, W., Die Lehre von der Wirtschaft, Erlenbach-Zürich, Stuttgart, 5. Aufl., 1949, S. 298

in Grenzen zu halten. Subventionen können in bestimmten Fällen das Leistungsvermögen und die Ergiebigkeit der Gesamtwirtschaft erhöhen, etwa wenn es sich um Anpassungssubventionen handelt, die einen Übergang von unrentabel eingesetzten Produktionsfaktoren zu ertragreicheren Verwendungen ermöglichen oder erleichtern. Die Subvention trägt dann zu einer Erhöhung des Sozialprodukts bei. In den meisten Fällen wird jedoch ganz bewußt an die Stelle der Maximierung eine Optimierung des Sozialprodukts unter angemessener korrektiver Berücksichtigung seiner außerwirtschaftlichen Bestimmungsgründe gesetzt ¹⁾.

Zur Rechtfertigung der zahlreichen Maßnahmen in der Praxis werden von seiten der Subventionsgeber wie auch der -empfänger die verschiedenartigsten Motive angeführt. Zur Erhöhung der Glaubwürdigkeit wird oft ein ganzer Strauß von Rechtfertigungsgründen zusammengestellt. Anschließend sollen die wichtigsten und in der Praxis am häufigsten verwendeten Subventionsmotive nach ihrer generellen Berechtigung untersucht werden. Es ist dabei ein Katalog von solchen Motiven zusammenzustellen, die für eine Subventionierung in der Sozialen Marktwirtschaft in Frage kommen. Von diesem werden solche staatlichen Förderungen

1) Vgl. hierzu Marbach, a.a.O., S. 164. Ferner etwa Jöhr und Singer, a.a.O., S. 148 ff. sowie Thalheim, K.C., Zum Problem der Einheitlichkeit der Wirtschaftspolitik, in: Festgabe für Georg Jahn, hrsg. von Georg Muhs, Berlin 1955, S. 582

abgegrenzt, die nicht als systemkonform anzusehen sind.

Die gleiche Schwierigkeit, die bei der Abgrenzung des Subventionsbegriffes auftritt, erschwert auch die Aufstellung eines Katalogs von zweckmäßigen Motiven für eine staatliche Förderung: Das im einzelnen vielfältig deutbare System der Sozialen Marktwirtschaft liefert per se keine eindeutigen Maßstäbe, nach denen sich bestimmen ließe, ob gewisse Sachverhalte eine Intervention rechtfertigen oder nicht, das heißt, ob bestimmte Aufgaben grundsätzlich vom Staat übernommen oder aber der privaten Initiative überlassen werden sollten ¹⁾. Die Entscheidung hierüber ist vielmehr von der Staats- und Sozialauffassung sowie den wechselnden politischen Zielsetzungen eines Landes abhängig, das heißt von dem Bestreben, einen spezifischen Typ der Sozialen Marktwirtschaft zu realisieren ²⁾.

In welchem Umfang hat der Staat etwa Bildungs-, Erziehungs- oder Forschungsaufgaben zu übernehmen? Inwieweit hat er die wissenschaftliche Entwicklung zu fördern oder aber der privaten Initiative zu überlassen? Kann für Deutschland etwa das amerikanische Beispiel des größtenteils privaten, auf Wirtschaftlichkeit basierenden Universitäts- und Bildungswesens ein Vorbild sein? Haben Theater, Konzert,

1) Im Modell der reinen Verkehrswirtschaft liberaler Prägung sind Subventionen dagegen grundsätzlich systemfremd.

2) Vgl. auch S. 49 ff.

Museum eine bildungspolitische Aufgabe, die eine staatliche Förderung grundsätzlich rechtfertigt? Soll der Staat nur Grundlagenforschung unterstützen (und bis zu welchem Grade?) oder hat er auf jeden Fall auch solche Forschungsprojekte zu fördern, die in erster Linie bestimmten Industrien zugute kommen; oder sollte er nur in ganz bestimmten, als "dringend" angesehenen Fällen eingreifen? Gehört es grundsätzlich zu den Obliegenheiten des Staates, im Wege der steuerlichen Begünstigung von Sparkassen und der Gewährung von Sparprämien volkswirtschaftliches Sparen zu fördern?

Wird etwa die letzte Frage bejaht, dann handelt es sich nicht um eine Subvention, sondern um eine typische Staatsfunktion. Verneint man sie jedoch, dann subventioniert der Staat die Sparer, wenn er Sparprämien und andere finanzielle Sparanreize gewährt. Von einer Abgrenzung der Staatsaufgaben hängt es mithin ab, ob eine bestimmte staatliche Tätigkeit als Subvention anzusehen ist. Aus der generellen Ordnungsvorstellung der Sozialen Marktwirtschaft läßt sich nicht immer eindeutig ableiten, welche Bereiche grundsätzlich staatlicher Aktivität bedürfen und welche privater Initiative zu überlassen, allenfalls ausnahmsweise staatlich zu fördern, demnach zu subventionieren, sind.

Will man alle jene Fälle bezeichnen, die eine staatliche Hilfeleistung in der Sozialen Marktwirtschaft angemessen erscheinen lassen, denen also ein "berechtigtes" Subventionsmotiv zugrunde liegt, so kann demnach nur kasuistisch vorgegangen werden. Es sind mithin die wesentlichen Typen aus der Subventionspraxis einer Prüfung zu unterziehen, ob eine staatliche Unterstützung unter bestimmten gesellschafts-, wirtschafts- oder sozialpolitischen sowie staatspolitischen Aspekten angebracht ist oder nicht. Es wird sich nicht vermeiden lassen, daß in eine solche Fall-zu-Fall-Entscheidung ein gewisses Maß an Willkür und subjektiver Wertung eingeht. Es wird immer Zweifelsfälle geben, in denen es nicht beweisbare Auffassung bleiben muß, ob ein bestimmter finanzieller Staatseingriff eine Subvention oder eine allgemeine Staatsaufgabe ist und - wenn der erste Fall zutrifft - ob ein zuvor als zulässig anerkanntes Motiv vorliegt oder nicht.

An einem Beispiel soll dies verdeutlicht werden: Zur Begründung der Umsatzsteuerbefreiung der Bücher führen die Befürworter an, der Staat habe hier eine kulturelle, bildungspolitische, wissenschaftsfördernde Aufgabe wahrzunehmen. Die Gegenseite verweist darauf, daß auch in einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung das Bildungsgut aus dem Einkommen voll getragen werden müsse, die Höhe der Einkommen dies in der gegenwärtigen Situation auch erlaube.

Die Eigenverantwortlichkeit für seine Entwicklung könne und solle der Staat dem Einzelnen nicht abnehmen. Derjenige, der sich bilden wolle, ließe sich von einem geringfügig höheren Preis des Buches (infolge der Umsatzsteuer) nicht vom Kauf abhalten, während den Uninteressierten eine geringe Preisdifferenz auch nicht zu einem Kauf anregen könne. Der Befürworter der Steuerbefreiung könnte weiterhin einwenden, in anderen Ländern, etwa in Frankreich, gewähre der Staat erhebliche Steuererleichterungen für das Bildungsgut, welche die in der Ausbildung begriffenen Menschen in starkem Maße fördern und den Bildungsstand des gesamten Volkes heben würden.

Abgesehen davon, daß einer Subventionsmaßnahme ein den Zielen der Sozialen Marktwirtschaft adäquates Motiv zugrunde liegen muß, ist das Fortbestehen dieses Motivs ständig zu überprüfen. Da die wirtschaftliche, soziale und politische Umwelt stets im Flusse ist, sollten Hilfeleistungen von vornherein nur für eine begrenzte Periode zugesagt und in Zeitabständen überprüft werden, ob sie noch zu Recht bestehen oder ob ihre Voraussetzungen inzwischen entfallen sind ¹⁾.

1) Mit dieser Aufgabe könnte ein neu zu bildendes Referat des Finanzministeriums, das der volkswirtschaftlichen Abteilung anzugliedern wäre, betraut werden. Zu erwägen wäre auch die Bildung einer unabhängigen, aus Wissenschaftlern und Politikern bestehenden Kommission, welche die Entwicklung des Subventionswesens ständig zu überwachen und die Öffentlichkeit fortlaufend über den Stand

Den in der Praxis anzutreffenden Subventionsmaßnahmen liegen vor allem ökonomische, politische, militärisch-strategische, soziale, verkehrs-, arbeits- und bevölkerungspolitische Motive zugrunde. Die wichtigsten Typen sind nun systematisch zu erfassen und in einige wenige Gruppen zu gliedern. Es sollen dabei solche Motive möglichst genau definiert werden, die für eine staatliche Förderung in Frage kommen. Sie sind von denjenigen abzugrenzen, die nicht im Einklang mit den Zielen einer Sozialen Marktwirtschaft stehen.

der Subventionspolitik auf dem laufenden zu halten hätte. Sie müßte prüfen, ob das bei der Einführung einer Subvention maßgebliche Motiv noch zutrifft, ob und inwieweit die Lage des Empfängers eine Fortsetzung der Förderung rechtfertigt oder ob ein Abbau der Unterstützung angebracht ist. Sie hätte ferner zu untersuchen, ob die Subvention, wenn sie begründet ist, den angestrebten Zweck voraussichtlich erreichen wird, die gewählte Form der Förderung sich also als geeignet erweist.

Die sozialdemokratische Fraktion legte im Jahre 1960 einen Entschließungsantrag vor, nach dem aus Mitgliedern des Haushaltsausschusses und der beteiligten Fachausschüsse ein spezieller Ausschuß gebildet werden sollte, dem die Aufgabe zu übertragen war, die Subventionen, die direkt oder indirekt zu Lasten des Bundeshaushalts gewährt werden, zu überprüfen und Vorschläge für einen Abbau auszuarbeiten. Vgl. Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode 1960, 112. Sitzung, S. 62 99 C f. Dieser Weg scheint jedoch nicht viel Erfolg zu versprechen, da den Mitgliedern des Bundestages kaum die nötige, von Gruppeninteressen freie Urteilsbildung unterstellt werden kann, was durch die vergangene Entwicklung nur zu deutlich belegt wurde.

Ähnlich lautet ein Vorschlag Strickrodts (a.a.O., S. 76), ein Sonderausschuß des Bundestages solle ein nach Beurteilungsmerkmalen hinsichtlich der Anlässe, Zwecke und Methoden gegliedertes Verzeichnis aufstellen. Damit könne "ein ständiger Ausscheidungsprozeß für überholte Regelungen" in Gang gebracht werden.

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, daß in Anlehnung an eine Reichstagspraxis eine zentrale Meldestelle eingerichtet werden solle, bei der alle aus öffentlichen Haushalten geleisteten Subventionen, Beihilfen, Darlehen usw. registriert würden. Vgl. Vialon, K., Haushaltsrecht, 2. Aufl. 1959, S. 463

B. Ökonomische Motive

I. Zielgerechte Förderungen

Darunter fallen:

- 1) Die Erziehungs- oder Starthilfe
- 2) Die Anpassungs- oder Überbrückungshilfe
- 3) Die handelspolitische Subvention

In den Fällen 1) und 2) soll die Subvention den privaten Unternehmen zu einer nachhaltigen Steigerung der Rentabilität in einem späteren Zeitpunkt verhelfen ¹⁾. Subventionen dieser Art erhöhen damit auch die Leistungsfähigkeit der gesamten Wirtschaft in der Zukunft. Da sie die Ertragskraft der geförderten Unternehmen verbessern, können und sollen sie nach einiger Zeit wieder aufgehoben werden. Charakteristisch für die Anpassungs- oder Startsubvention ist demnach die zeitliche Begrenztheit. Die Unternehmen sollen hier lediglich vorübergehend von einem Teil der Kosten entlastet werden.

Zu 1) Die Erziehungs- oder Starthilfe

Die Erziehungssubvention ²⁾ soll dem im Entwicklungsstadium befindlichem Produktionszweig über die Anfangsschwierigkeiten

-
- 1) Freudenberg spricht in diesem Sinne von "Förderungssubventionen" im Gegensatz zu "Erhaltungssubventionen". Vgl. Freudenberg, a.a.O., S. 22. "Die Förderungssubventionen bezwecken eine Änderung der Produktion und der Kosten eines Unternehmens und suchen das Unternehmen zu einer privatwirtschaftlichen Rentabilität zurückzuführen, oder sie dienen dem Ausbau oder Aufbau einer Produktion oder eines Unternehmens". Küng und Masoin sprechen in diesem Zusammenhang ebenfalls von "Förderungssubventionen". Vgl. Küng, Der Interventionismus, a.a.O., S. 94 und Masoin, a.a.O., S. 26
 - 2) Der Begriff wird bereits von Colm verwendet (a.a.O., S. 49), wohl in Analogie zum Begriff der Erziehungszölle.

hinweghelfen. Diese können etwa darin bestehen, daß das Risiko zu hoch ist, privates Kapital nicht oder nur zu einem untragbar hohen Zinssatz bereit ist, dieses Risiko einzugehen, oder die betreffende Produktion während der Periode des Aufbaus und der Suche nach Absatzmöglichkeiten nicht voll konkurrenzfähig ist. Ausreichende Rentabilität ist aber zu einem späteren Zeitpunkt zu erwarten. In derartigen Fällen wurde schon in der liberalen Ära eine staatliche Förderung als berechtigt angesehen und in Form von sogenannten Erziehungszöllen gewährt.

Eine direkte Erziehungssubvention kann aber unter Umständen dem Erziehungszoll vorzuziehen sein. Das ist zum Beispiel dann der Fall, wenn die Produktion von vornherein auf den ausländischen Absatz angewiesen ist ¹⁾ oder internationale Verträge eine Zolleinführung oder -erhöhung erschweren oder unmöglich machen (etwa EWG und GATT). Die Subvention kann sich auch insofern als vorteilhaft erweisen, als sie, anders als der Zoll, entsprechend der Bedürftigkeit der einzelnen Betriebe differenziert werden kann. Sie läßt sich ferner im Gegensatz zu Zöllen mit bestimmten Auflagen verknüpfen, die die Betriebsführung im Sinne des angestrebten Erfolgs zu beeinflussen gestatten ^{2) 3)}.

1) Vgl. Küng, Subventionen, a.a.O., S. 56

2) Vgl. derselbe, S. 57

3) Über die Vorteile von Subventionen gegenüber Schutzzöllen siehe auch Roepke, W., Staatsinterventionismus, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Ergänzungsband zur 4. Aufl., Jena 1929, S. 877 ff.

In einem hoch entwickelten Industrieland sind Start- oder Erziehungshilfen weniger dringend als in einem Entwicklungsland, dessen Wirtschaft sich erst im Stadium des Aufbaus befindet. Auf einer hohen Stufe der Industrialisierung kommt es seltener vor, daß völlig neuartige Industriezweige zu schaffen sind, deren Risiko und Kapitalkaufwand von der privaten Wirtschaft nicht oder nur zu äußerst hohen Zinssätzen getragen werden könnte. Derartige Ausnahmefälle sind etwa Entwicklung und Aufbau von Atomreaktoren oder die Neugründung der deutschen Luftfahrt nach dem Zweiten Weltkrieg.

Es kann sich aber bei der Starthilfe nicht darum handeln, neue Varianten von Konsum- und Produktionsgütern oder neuartige Produktionsverfahren zu fördern, die im Zuge der als normal anzusehenden technischen Weiterentwicklung liegen. Solche Aufgaben müssen, da sich ja im allgemeinen auch große Gewinnchancen bieten, allein der Initiative und Risikobereitschaft des Unternehmers überlassen werden. Hieraus ergeben sich gewisse Abgrenzungsschwierigkeiten. Es wird unter Umständen strittig sein, ob es sich um eine normale Aufgabe der Privatwirtschaft oder um eine vom Staat zu fördernde, tiefgreifende Neuerung handelt. In erster Linie werden solche Starthilfen für Entwicklungsländer in Frage kommen, wo bestimmte Industrien völlig neu aufgebaut werden müssen.

Zu 2) Die Anpassungs- oder Überbrückungshilfe

Die Dynamik moderner Volkswirtschaften bringt es mit sich, daß immer wieder große Strukturverschiebungen auftreten. Sie werden hervorgerufen durch generelle Verlagerungen der Nachfrage (etwa als Folge des gestiegenen Einkommensniveaus), durch die zunehmende internationale Verflechtung und durch umwälzende technische Neuerungen. Hierdurch können einmal bestimmte Produktions- oder Konsumgüter durch neue verdrängt werden; zum anderen können sich neuartige Produktionstechniken und Organisationsformen entwickeln, die unter Umständen auch bis dahin unbekannte Größenordnungen des Unternehmens, des Umsatzes und des Kapitals bedingen. Solche Entwicklungen können über die Kraft der Beteiligten hinausgehen und eine staatliche Mitwirkung bei der Bemühung um einen Anschluß an neue Strukturen erfordern. Eine meist von außen kommende Strukturveränderung verschlechtert die Konkurrenzbedingungen für einen Teil der nationalen Wirtschaft. Bei freiem Ablauf stellt sich über zahlreiche Reibungen und Verschiebungen und häufig nach Ausscheiden einer Reihe von veralteten Betrieben ein neues Gleichgewicht ein ¹⁾. Durch staatliche Eingriffe analog der Marktgesetze kann dieser natürliche Ablauf beschleunigt, können volkswirtschaftliche Verluste und soziale Spannungen vermieden werden.

1) Vgl. hierzu Rüstow, A., Die staatspolitischen Voraussetzungen des wirtschaftspolitischen Liberalismus, Vortrag gehalten beim Verein für Socialpolitik 1932, abgedruckt in: Alexander Rüstow, Rede und Antwort, hrsg. von W. Hoch, Ludwigsburg 1963, S. 250

Die staatliche Intervention darf aber nicht in einer Weise erfolgen, daß die veraltete Struktur zementiert, die Unwirtschaftlichkeit verewigt und damit die Allgemeinheit auf die Dauer belastet wird ¹⁾. Vom Markt vorgezeichnete Strukturveränderungen, große säkulare Verlagerungen, die die Wirtschaftspolitik durch dirigistische Eingriffe aufzuhalten suchte, setzen sich in der Regel dennoch und mit umso schwerer wiegenden Folgen fort. Es würden ständig neue und verstärkte Eingriffe notwendig, um die gewünschte Schutzwirkung für die betroffenen Unternehmer aufrecht zu erhalten. Diese gewöhnen sich rasch an eine staatliche Hilfe, die es ihnen erlaubt, auf die vom Markt geforderte Anpassung zu verzichten. Ein unhaltbarer Zustand wird auf diese Weise lediglich weiter aufgeschoben ²⁾.

Die richtige Anpassungssubvention hat dagegen die Aufgabe, den Endzustand, das neue Gleichgewicht, das sich bei einem natürlichen Marktablauf nach einem längeren Zeitraum einstellen würde, möglichst rasch herbeizuführen und die notwendigen Umstellungen durch "pädagogische" und finanzielle Hilfe zu erleichtern. Ein staatlicher Eingriff, der eine

1) Vgl. u.a. Roepke, W., Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, 5. Aufl., Erlenbach-Zürich 1958, S. 302 ff. "Statt der Tendenz zu einem neuen Gleichgewicht entgegenzuwirken wie die Erhaltungssubvention, will die Anpassungsintervention die Erreichung dieses Gleichgewichts beschleunigen und erleichtern, um Verluste und Härten zu vermeiden oder auf ein Mindestmaß zu beschränken".

2) Vgl. Rüstow, Die staatspolitischen Voraussetzungen ..., a.a.O., S. 252 f.

natürliche Entwicklung vorantreibt, erfordert im allgemeinen einen Bruchteil der staatlichen Ausgaben, die eine die Entwicklung aufhaltende Subvention notwendig macht ¹⁾.

Bei der Anpassungssubvention sind zwei Fälle zu unterscheiden: die Liquidationshilfe und die Rationalisierungshilfe.

Die Liquidationshilfe:

Unter bestimmten Bedingungen kann es sich als notwendig erweisen, den Unternehmer durch eine Unterstützung dazu zu veranlassen, sein altes Gewerbe aufzugeben und sich einem neuen zuzuwenden. Das ist dann der Fall, wenn auch Rationalisierungsmaßnahmen keine ausreichende Rentabilität für die Zukunft versprechen oder gar nicht möglich sind. Als Beispiele seien angeführt: Die von einem Gewerbe angebotenen Güter und Leistungen finden keinen genügenden Absatz mehr (etwa Logger-Fischerei); das Gewerbe ist infolge gesellschaftlicher Traditionen, überkommener Gewohnheiten und bestimmter Präferenzen übersetzt (dies trifft etwa für die Landwirtschaft und den Einzelhandel zu; so waren 1961 von rund 500 000 Einzelhandlungen in der Bundesrepublik ungefähr 180 000 sogenannte Minderbetriebe mit einem Umsatz von weniger als DM 20 000 ²⁾); ein Industriezweig ist

1) Vgl. hierzu Rüstow, Die staatspolitischen Voraussetzungen ..., a.a.O., S. 253 f.

2) Nach Auskunft des Bundesministeriums der Finanzen, Umsatzsteuerreferat

aufgrund der technischen Entwicklung überholt, Kapazitätsgröße und Kapitalausstattung der Unternehmen entsprechen nicht annähernd den heutigen, durch technische Entwicklung und Internationalisierung der Märkte gestiegenen Erfordernissen; die inländischen Produktionsbedingungen sind aus natürlichen Gründen ungenügend (etwa Kohlenbergbau, NE-Metallgewinnung).

In derartigen Fällen verschlechtern Rationalisierungshilfen auch für die zu kleinen und unwirtschaftlichen Unternehmen nur die ohnehin bedrängte Lage des gesamten Wirtschaftszweiges, da sie unter Umständen eine gerade unerwünschte Vergrößerung des Angebotes zur Folge haben. Den Grenzbetrieben muß daher das Ausscheiden und der Übergang in ein neues Gewerbe ermöglicht werden, wodurch gleichzeitig die bedrängte Lage der anderen Anbieter erleichtert wird. Als zweckmäßiges Mittel bietet sich hier die Liquidationshilfe an. Beispiele aus der Vergangenheit und Gegenwart der Subventionspraxis sind: Stilllegungsprämien im Bergbau und in der Tabakindustrie, Prämien für Mühlenstillegungen, Abwrackprämien für überalterte Handelsschiffe. Es wäre sinnvoll, diese Art der Subvention in einer Reihe von weiteren Bereichen anzuwenden. So wäre etwa der Landwirtschaft, bestimmten Sparten des Einzelhandels oder der Brauereiwirtschaft auf diese Weise viel wirksamer zu helfen, als-wie es geschieht - durch Erhaltungssubven-

tionen. Mit Aufbaudarlehen für eine neue Tätigkeit sowie mit Umschulungshilfen ließe sich die Liquidationshilfe wirksam ergänzen. Derartige Subventionen sind geeignet, den Entschluß zum Ausscheiden zu erleichtern und den Aufbau einer neuen Existenz zu ermöglichen.

Daß gerade die kleinen und kleinsten Unternehmen zu einem Ausscheiden bewogen werden sollen und ihnen eine Rationalisierungshilfe oder Erhaltungssubventionen unter Umständen versagt werden muß, ist nicht mit Ungerechtigkeit oder unsozialem Verhalten gleichzusetzen. Im Zuge der technischen Entwicklung, der Entstehung größerer Wirtschaftsräume, der Verwendung komplizierterer und kapitalintensiverer technischer Ausrüstungen und der zunehmenden Arbeitsteilung, die größere Absatzmärkte zu erschließen zwingt, ist häufig ein Trend zur natürlichen Betriebskonzentration zu beobachten. Eine rationelle Produktion erfordert dann größere Betriebseinheiten und einen größeren Kapitalaufwand. Dieser Entwicklung, soweit sie technisch bedingt ist, kann die Wirtschaftspolitik sich nicht entgegenstellen, ohne die internationale Konkurrenzfähigkeit der inländischen Industrie zu beeinträchtigen. Sie kann demnach nicht den kleinen Betrieb unter mittelstandspolitischen Erwägungen generell zu erhalten suchen, ohne zu berücksichtigen, ob die in Frage stehende Betriebsgröße auch den modernen technischen Anforderungen entspricht.

Geringe Betriebsgröße, geringer Umsatz und schlechte wirtschaftliche Lage eines Unternehmens sind mithin kein ausreichender Grund für eine besondere staatliche Förderung ¹⁾.

Nicht selten bringt der Großbetrieb den kleinen Konkurrenten in wirtschaftliche Bedrängnis, und zwar auf legale Weise, da er von vornherein gewisse Wettbewerbsvorteile hat. Sofern diese aber nicht durch staatliche Eingriffe entstanden sind, sei es aufgrund der Besteuerung oder anderer gesetzlicher Maßnahmen, sondern im natürlichen Rationalitätsvorsprung begründet liegen, ist es nicht gerechtfertigt, dem kleinen und mittleren Betrieb nur aufgrund seiner geringen Betriebsgröße einen künstlichen Vorteil einzuräumen. Dies geschieht häufig mit Hilfe von Steuersubventionen, wie zum Beispiel durch die Ermäßigung der Tabaksteuer für kleine Betriebe, die Staffelung der Biersteuersätze nach der Höhe des Bierausstoßes oder das im besonderen Maße mittelstandsfreundliche Branntweinmonopolgesetz.

Solche Subventionen ermöglichen unter Umständen gerade noch die Aufrechterhaltung einer kärglichen Existenz und nehmen den Betreffenden somit den Antrieb zu einer Umstellung, auch wenn keine Aussicht besteht, daß ihre Lage sich in absehbarer Zeit ändern wird. Die staatliche Unterstützung wird also immer weiter gezahlt werden müssen, ohne den Sub-

1) Vgl. hierzu S. 194 f. und S. 210

ventionsempfänger wirtschaftlich zu gesunden. Das Argument, im Interesse einer gesunden Sozialstruktur sei die Erhaltung einer breiten Schicht von Selbständigen von großer Bedeutung, ist zwar grundsätzlich zu bejahen. Wenn diese Selbständigen aber auf die Dauer von staatlichen Unterstützungen abhängig sind, so haben sie keine echte, sondern lediglich eine "geborgte Selbständigkeit" ¹⁾. "Mittelständler werden auf diese Weise zu Museumstücken gemacht", ²⁾ was wohl nicht als sinnvolle Gesellschaftspolitik angesehen werden kann.

Die Rationalisierungshilfe:

Neben Liquidationshilfen kann es sinnvoll sein, die Überwindung überkommener Produktionsstrukturen durch Rationalisierungshilfen zu fördern. Investitionszuschüsse, Kreditsubventionen und ähnliches geben dem Unternehmer die Möglichkeit, seine Produktion umzustellen, neue Produktionstechniken einzuführen oder neue Absatzwege einzuschlagen, um auf diese Weise seine Wettbewerbsfähigkeit zu erringen und zu sichern ³⁾. Auch hier sollte indes die Betriebsrationalisierung, soweit sie der normalen technischen Entwicklung Rechnung trägt, von den betroffenen Industrie-

1) Frickhöffer, W., Mut zum Strukturwandel, Vortrag gehalten auf der 17. Arbeitstagung der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft 1962; abgedruckt im Tagungsprotokoll Nr. 17, Was nun?, Ludwigsburg 1962, S. 109

2) Ebenda

3) Vgl. zum Beispiel Meinhold, a.a.O., S. 241

zweigen selbst übernommen werden. Wie oben bereits ausgeführt, kann es sich nur darum handeln, in besonders schwierigen Fällen einzugreifen, etwa dann, wenn der erforderliche Umstellungsprozeß infolge starker gesellschaftlicher Traditionen und ausgeprägter Berufspräferenzen oder infolge einer verfehlten dirigistischen Wirtschaftspolitik der Vergangenheit (zum Beispiel falsch angesetzte Subventionen), verhindert worden ist. Die wirtschaftlichen und sozialen Probleme haben sich dann unter Umständen so zugespitzt, daß sie von den Beteiligten nicht mehr aus eigener Kraft gelöst werden können, es sei denn, unter den schwersten Opfern. Ein besonders augenfälliges Beispiel für eine derartige Strukturverhärtung bietet die Landwirtschaft.

Zu 3) Die handelspolitische Subvention

Die Wirtschaftspolitik ist im allgemeinen bemüht, solche heimischen Produktionen zu stützen, die zwar natürliche, standortbedingte Kostenvorteile gegenüber der ausländischen Konkurrenz haben, durch ausländische Subventionen aber in ihrer Wettbewerbsstellung benachteiligt werden. Mit zunehmender weltwirtschaftlicher Verflechtung und fortschreitendem Zollabbau wachsen diese Gefahren. Nicht selten gehen sie von seiten der Entwicklungsländer aus, die die heimische Produktion generell mit Erziehungssubventionen stützen oder aus wirtschaftlichem Ehrgeiz und Prestigebedürfnis bestimmte Bereiche begünstigen.

Die Gefahr droht aber auch von seiten der Industrieländer, nicht zuletzt von der EWG her. Neben den vielseitigen bereits bestehenden nationalen Subventionssystemen, an deren Bestand auch das generelle, im EWG-Vertrag und im Montan Union-Vertrag ausgesprochene Subventionsverbot ¹⁾ bisher kaum rütteln konnte, versuchen die Mitgliedsländer, den wachsenden Wettbewerbsdruck, den Zoll- und Kontingentabbau im EWG-Raum auslösen, durch staatliche Beihilfen zu kompensieren. Derartige Subventionen an Industrien, die bei freiem Wettbewerb innerhalb der EWG den Konkurrenzkampf nicht bestehen würden, müssen für die anderen Mitgliedsländer nicht immer erkennbar sein.

Solange diese Praxis nicht verhindert werden kann und die EWG-Instanzen keine ausreichende Machtbefugnis haben, um dem Subventionsverbot rasche Wirksamkeit zu verschaffen (eine EWG-Subventionsbilanz fehlt bisher), scheint es unumgänglich, solchen

1) Im Artikel 4 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), BGBl. II, 1952, S. 447, wird ein striktes Subventionsverbot ausgesprochen: "Als unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl werden innerhalb der Gemeinschaft gemäß den Bestimmungen dieses Vertrags aufgehoben und untersagt ... c) von den Staaten bewilligte Subventionen oder Beihilfen ..., in welcher Form dies auch immer geschieht". Nach Art. 92 Abs. 1 des EWG-Vertrages (Gesetz zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft, BGBl. II, 1957, Nr. 23, S. 753 ff.) sind "staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen, gleich welcher Art, die durch die Begünstigungen bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen". In den Absätzen 2 und 3 werden von diesem Verbot eine Reihe von Ausnahmen gemacht.

dirigistischen Staatseingriffen im Ausland mit Gegenmaßnahmen zu begegnen. Derartige "Vergeltungssubventionen" beschwören allerdings die Gefahr herauf, daß die Subventionssysteme innerhalb der EWG sich zunehmend ausbreiten. Die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung im EWG-Raum würden damit erheblich geschmälert und die Produktivität in den Mitgliedsländern könnte nicht in dem sonst erreichbaren Maß ansteigen. Um eine Ausbreitung der nationalen Subventionssysteme zu verhindern, hätte daher jedes Land alle von ihm ergriffenen Subventionsmaßnahmen zu veröffentlichen. Sodann sollten internationale Abkommen die anzuwendenden Formen der Subvention sowie die Höhe erlaubter Hilfeleistungen begrenzen. Diese Forderungen wurden zwar weitgehend durch Art. 92 des EWG-Vertrages übernommen, der direkte und indirekte Staatshilfen bestimmter Art verbietet: "Soweit in diesem Vertrag nichts anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen, gleich welcher Art, die durch Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen". Vorläufig haben die EWG-Organen jedoch noch keine Handhabe, den Vollzug dieser Bestimmungen wirklich zu garantieren. Solange kann es sich also unter Umständen als notwendig erweisen, heimische Produktionen vor der subventionierten Konkurrenz des Auslandes zu schützen.

Die handelspolitisch begründete Subvention ist aber nicht im Sinne einer allgemeinen Förderung des Außenhandels zu interpretieren, etwa indem solchen Exportindustrien, die ohne staatliche Unterstützung bei freier internationaler Konkurrenz nicht wettbewerbsfähig sind, mit Hilfe von Subventionen (zum Beispiel Exportprämien) neue Absatzmärkte im Ausland zu erschließen wären. Solche Maßnahmen lösen meist Gegenreaktionen des Auslandes aus ¹⁾, - was ja auch hier vorgeschlagen und als gerechtfertigt angesehen wurde -, womit der Erfolg des Initiators neutralisiert wird.

Wenn die anderen Länder aber durch Einführen von Zöllen, Marktabschöpfungen und ähnlichen Maßnahmen die Wirkung dieser Unterstützungsmaßnahmen abzuwehren suchen, so trägt das subventionierende Land ungewollt zu einer Hebung der Staatseinnahmen seines Handelspartners bei. Auch wenn die im Exportland gewährte Subvention vom Importland nicht durch interventionistische Maßnahmen abgeschöpft wird, sondern sich auf seinen Märkten in niedrigeren Preisen niederschlägt, gibt doch die Tatsache zu denken, daß die Verbraucher des Importlandes durch Preissubventionen, welche die Steuerzahler des Exportlandes aufzubringen haben, unterstützt werden. Solche "Geschenke" an das Ausland bedeuten für das Inland einen Verlust an Kaufkraft, dem kein Gegenwert gegenübersteht. Sie haben im Zustand der

1) Vgl. Alexander-Katz, a.a.O., S. 240 f.

Vollbeschäftigung im allgemeinen eine Beeinträchtigung des Lebensstandards der inländischen Bevölkerung zur Folge. Es ist ferner damit zu rechnen, daß eine derartige Exportförderung Preissteigerungen im Inland auslöst.

Die Exportförderung mittels Subventionen, die nichts anderes darstellt als eine Form der beggar-my-neighbour-policy¹⁾, kann ferner nicht als geeignet angesehen werden, um eine Krise zu bekämpfen und die Wirtschaftstätigkeit zu beleben. Je mehr Länder in dieser Weise vorgehen, je stärker werden die internationalen Wettbewerbsbeziehungen verzerrt, je mehr geht der Vorteil der internationalen Arbeitsteilung, also die Steigerung der nationalwirtschaftlichen Produktivität verloren.

Für die handelspolitisch motivierte Subvention kommt demnach nur eine relativ begrenzte Anwendung in Frage²⁾. Die Förderung schlecht strukturierter Exportindustrien, die Bekämpfung einer Krise durch eine allgemeine Begünstigung des Exports oder die Beseitigung eines Defizits der Handels-

1) Über das Mittel der beggar-my-neighbour-policy vgl. Robinson, J., Beggar-My-Neighbour Remedies for Unemployment, in: Essays in the Theory of Employment, Oxford 1947

2) Küng (Interventionismus, a.a.O., S. 325) hebt als entscheidende Bedingung für die wirtschaftliche Rationalität einer Erziehungsintervention im Außenhandel hervor, daß die Staatshilfe nur zeitweise gewährt wird.

bilanz können nicht als "legitime" Motive angesehen werden. Hier wären andere wirtschaftspolitische Mittel vorzuziehen. Die handelspolitische Subvention sollte auf jene Fälle beschränkt bleiben, in denen inländische Exportproduktionen von dirigistisch geförderter ausländischer Konkurrenz bedroht werden.

II. Marktwirtschaftlich nicht zulässige Hilfen

Von den unter bestimmten Bedingungen berechtigten Subventionsmotiven wirtschaftlicher Art sind diejenigen abzugrenzen, die nicht Anlaß für eine staatliche Förderung in der Marktwirtschaft sein sollten.

1) Subventionen zur "Konservierung" überholter Strukturen?

Die Anpassungsbeihilfe sollte nicht zu einer reinen "Erhaltungssubvention" 1) werden 2) 3), die dazu geeignet ist, veraltete Strukturen und Produktionsverfahren

-
- 1) Freudenberg etwa grenzt die Gruppe der "Erhaltungssubventionen" eindeutig ab von den sogenannten "Förderungssubventionen". Vgl. Freudenberg, a.a.O., S. 22 ff.; vgl. ferner Wessels, a.a.O., Sp. 5324 ff. sowie Masoin, Die öffentlichen Ausgaben, a.a.O., S. 26; siehe auch oben S. 79
 - 2) Meinhold behandelt, was uns nicht zweckmäßig erscheint, das Erziehungs- und Erhaltungsmotiv als eine gemeinsame Kategorie von Subventionsmotiven; vgl. Meinhold, a.a.O., S. 241
 - 3) Alexander-Katz spricht in diesem Zusammenhang von "Konservierungssubventionen" und versteht darunter Subventionen, die Erzeugern gewährt werden, "um deren Einkommen zu stützen oder sogar anzuheben, falls es aus wirtschaftlichen, sozialen oder politischen Gründen als erwünscht erscheint, die Fortsetzung ihrer Produktion sicherzustellen". Vgl. Alexander-Katz, a.a.O., S. 238

auch dann fortleben zu lassen, wenn mit einer Wirtschaftlichkeit nicht mehr oder nicht in ausreichendem Maße zu rechnen ist (Beispiele: Begünstigung bestimmter Verfahren der Benzinherstellung durch das Mineralölsteuergesetz; Förderung verschiedener landwirtschaftlicher Produktionen, wie Bienenzucht, Hanf- und Flachs-anbau).

Erhaltungssubventionen bezwecken die Fortführung einer nicht mehr wettbewerbsfähigen Produktion und haben, da sie im allgemeinen nicht die Ursachen des Bedarfs nach staatlicher Förderung bekämpfen und zeitlich nicht begrenzt werden, die Tendenz, zu einer Dauermaßnahme zu werden. Die Grenzkosten der Produktion, die ohne Erhaltungssubventionen den Grenzertrag übersteigen würden, werden durch Subventionen der verschiedensten Art gesenkt oder die Verkaufspreise werden künstlich erhöht. Damit wird eine falsche Ertragslage vorgetäuscht, die dem Unternehmer die Aufrechterhaltung seiner Produktion angeraten erscheinen läßt. Der Impuls zu einer Anpassung entfällt, der Unternehmer fühlt sich nicht zu einer Änderung seiner Produktion veranlaßt, da die Subventionen nicht an bestimmte Bedingungen (wie Übergang zu rentableren Produktionsverfahren, Vornahme von Rationalisierungsinvestitionen und so weiter) gebunden wird, also nicht ein bestimmtes Verhalten zur Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Subvention gemacht wird.

Es besteht also die Gefahr, daß Anpassungsbeihilfen in Erhaltungssubventionen übergehen. Überholte Strukturen lassen sich auf die Dauer nicht gegen die Markttendenzen aufrechterhalten. Staatliche Eingriffe, die einen Ausgleich herbeiführen sollen, müssen zunehmend verstärkt werden, damit der Abstand des Markteinkommens zu einem angemessenen Mindesteinkommen sich nicht ständig vergrößert. Der unterstützte Bereich gerät mithin in eine wachsende staatliche Abhängigkeit, mit der Folge, daß die Subventionsempfänger in ihrer unternehmerischen Entscheidungsfreiheit erheblich beschränkt werden.

Die Übergänge zwischen diesen beiden Arten staatlicher Hilfeleistungen, der Anpassungs- und der Erhaltungssubvention, sind nicht immer eindeutig fixierbar. Das Unterscheidungsmerkmal der Anpassungssubvention gegenüber der Erhaltungssubvention liegt, um das nochmals herauszustellen, in den Auflagen, die eine als marktgemäß angesehene Unternehmungspolitik erzwingen, und in der zeitlichen Begrenzung der staatlichen Förderung. Die Anpassungsbeihilfe sollte nur vorübergehend und nur zur Überbrückung einer schwierigen Situation gewährt werden. Sobald sie von den Beteiligten als eine Dauerhilfe aufgefaßt wird, mit der man auf lange Sicht rechnen kann, und die in die langfristige Kosten-Preisplanung einbezogen wird, hat sie ihren Zweck verfehlt. Sie ist dann geeignet, eher retardierend auf den notwendigen

Umstellungsprozeß zu wirken, als diesen abzukürzen. Je länger demnach eine Subvention bereits gewährt worden ist - unter Berücksichtigung der zu behebenden Anpassungsschwierigkeiten -, desto fraglicher muß es erscheinen, ob sie ihr Ziel überhaupt erreichen kann oder ob sie nicht in falscher Weise angesetzt wurde. Über Jahrzehnte gezahlte Anpassungshilfen können in der Regel nur noch als Erhaltungs- oder Verzögerungssubventionen bezeichnet werden.

Muß auch die Erhaltungssubvention im allgemeinen abgelehnt werden, so lassen sich dennoch bestimmte Ausnahmesituationen denken, in denen sie notwendig werden kann. Anpassungsprozesse, besonders wenn sie lange Zeit versäumt oder infolge staatlicher Interventionen verhindert wurden, lassen sich in der Regel nicht von heute auf morgen vollziehen, sondern erstrecken sich unter Umständen über einen längeren Zeitraum. So läßt sich etwa die ländliche Flurbereinigung, auch wenn die Finanzierung gesichert wäre, nicht beliebig forcieren. Die vorhandene Kapazität der Verwaltungs- und Vermessungsbehörden, die Kapazität der örtlichen Bauwirtschaft im Hinblick auf die erforderliche Aussiedlung und ähnliches setzen hier Grenzen. Psychologische Hemmnisse der Landbevölkerung müssen überwunden, Kenntnisse über rationelle Anbaumethoden und über eine neuzeitliche Betriebsorganisation und -führung übermittelt werden. Selbst bei gesteigerter Anstrengung wird dieser Prozeß noch viele

Jahre in Anspruch nehmen. Während dieser für die Betroffenen schweren Übergangszeit kann den wirtschaftlich besonders gefährdeten und einkommensschwachen Betrieben neben gezielten Investitionshilfen auch eine reine Einkommenssubvention gewährt werden, die zur Sicherung ihrer Existenz beiträgt, bis die Rationalisierungsinvestitionen oder eine Umstellung des Produktionsprogramms und der Betriebsorganisation die Ertragskraft des Unternehmens erhöhen. Dieses Instrument der Erhaltungssubvention ist aber nur in Ausnahmefällen anzuwenden.

2) Subventionen als Mittel branchengezielter Konjunkturpolitik?

Von der Gruppe der hier positiv beurteilten Subventionsmotive ist ferner das konjunkturpolitische zu unterscheiden. Hier wird gefordert, daß bei einem allgemeinen Konjunkturrückgang solchen Unternehmen, die besonders gefährdet sind, mit staatlichen Unterstützungen über die Krise hinwegzuhelfen sei ¹⁾. Man hofft, von solchen staatlichen Zuschüssen und subventionierten Krediten, die an einzelne Bereiche vergeben werden, gingen gleichzeitig Nachfragesteigerungen auf die gesamte Wirtschaft aus. Insbesondere in der amerikanischen Literatur wird mitunter die Ansicht vertreten ²⁾,

1) Die konjunkturpolitisch motivierte Subvention erwähnt Meinhold, a.a.O., S. 241

2) Vgl. Poole, K.E., Background and Scope of American Fiscal Policies, in: Fiscal Policies and the American Economy, hrsg. von Kenyon E. Poole, New York 1951, S. 5; Due, J.F., Government Expenditures and their Significance for the Economy, in: Fiscal Policies and the American Economy, a.a.O., S. 234; Fellner, W., Monetary Policies and Full Employment, University of California Press, Berkeley and

die Subventionierung sei ein brauchbares Instrument der fiscal policy, da sie geeignet sei, neues Geld in die Wirtschaft zu schleusen und somit eine allgemeine Belebung der Wirtschaftstätigkeit zu bewirken. Ein Wiederaufschwung könne schneller erzielt werden, wenn die Wirtschaftspolitik die von der Krise besonders betroffenen Bereiche speziell fördere, also Ankurbelungssubventionen an konjunkturell bedeutsame Branchen gewähre.

Eine derartige Konjunkturpolitik ist mit entscheidenden Nachteilen verbunden. Kapazitätsausweitungen und Überinvestitionen, die infolge zu optimistischer Erwartungen der Unternehmer in der Hochkonjunktur erfolgt sind, werden nicht auf das erforderliche Maß zurückgeführt, wenn eine staatliche Subventionierung ihren Bestand sichert. Solche partiellen Fehlentwicklungen offenbaren sich besonders in einem allgemeinen Konjunkturrückgang oder schon während einer wirtschaftlichen Stagnation. Sie müssen dann korrigiert werden, wenn ein hohes Leistungsniveau der Wirtschaft auf die Dauer aufrechterhalten werden soll. Eine branchen-gezielte Konjunkturpolitik mit Hilfe von Subventionen würde aber diesen erforderlichen "Selbstreinigungsprozeß" der Wirtschaft in der Krise unterbinden und die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft auf die Dauer stark beeinträchtigen.

Los Angeles 1946, S. 217; Oliver, H.M., Fiscal Policy, Employment and the Price Level, in: Fiscal Policies and the American Economy, a.a.O., S. 116; Mund, V.A., Government and Business, New York 1950, S. 588 und S. 592

Es ist zwar unbestreitbar, daß Subventionen an Betriebe - eine defizitäre Finanzierung vorausgesetzt -, die andernfalls stillgelegt werden müßten, einen günstigen Effekt auf die Beschäftigung ausüben. In diesem Falle wären aber staatliche Investitionen auf dem Gebiet der Infrastruktur vorzuziehen, da sie einen größeren volkswirtschaftlichen Nutzen stiften als solche private Produktionen, die nur mit Hilfe von Subventionen aufrechtzuerhalten sind und unter Umständen auch bei einsetzendem Konjunkturanstieg keine wirtschaftliche Eigenständigkeit erzielen werden. Insbesondere aber sind die makroökonomischen Instrumente der Finanz- und Geldpolitik zur Bekämpfung der Krise geeignet; mit ihrer Hilfe kann der Staat die allgemeine Wirtschaftstätigkeit fördern, ohne daß er auf diskriminierende Weise gerade die besonders unrentablen Betriebe unterstützt, den durchaus nützlichen Reinigungsprozeß, der während der Periode rückläufigen Wachstums einsetzt, verhindert und neue Ungleichgewichte und Strukturverzerrungen hervorruft.

3) Subventionen bei struktureller und räumlicher Arbeitslosigkeit?

Ist eine strukturelle Arbeitslosigkeit auf Disproportionalitäten im Produktionsaufbau zurückzuführen, so erscheinen Subventionen an die betreffenden Unternehmen gleichfalls nicht als das geeignete Mittel. Hierbei treten ähnliche, für die gesamte Wirtschaft schädliche Strukturverzerrungen

auf wie im Gefolge einer branchengezielten Konjunkturpolitik mit Hilfe von Subventionen. Dagegen wären die Einrichtung von Umschulungskursen und Lehrgängen sowie Zuwendungen, die den Übergang in ein anderes Gewerbe oder in einen anderen Beruf erleichtern sollen, besser geeignet, um eine strukturelle Arbeitslosigkeit zu bekämpfen.

Auch der Versuch, räumliche Arbeitslosigkeit mittels Subventionen an die örtliche Industrie zu beheben, ist unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten abzulehnen. Ähnlich wie bei struktureller Arbeitslosigkeit bedeutet eine Subventionierung der betreffenden Unternehmungen im Interesse der Erhaltung von Arbeitsplätzen nichts anderes als das viel zitierte Kurieren am Symptom. Nur Umzugsbeihilfen und vorübergehende Unterstützungen an die Arbeitnehmer können das Problem wirklich lösen. Eine Ausnahme ist nur dann geboten, wenn die Abwanderung aus einem politisch und militärisch bedeutsamen Raum verhindert werden soll. Es ist hierbei an die Zonenrandgebiete und an Berlin zu denken.

4) Subventionen zum Ausgleich von Standortnachteilen?

Ähnlich wie im Falle struktureller Arbeitslosigkeit verstößt der Versuch, die Standortunterschiede innerhalb einer Branche durch Subventionen auszugleichen, gegen die Prinzipien der Marktwirtschaft. Nach dem bisher Gesagten mag die Feststellung genügen, daß staatliche Unterstützungen zum Ausgleich von Standortnachteilen die Tendenz in sich

tragen, auf lange Sicht eine ungünstige Verteilung der Produktionen im Wirtschaftsraum zu bewirken. Die Folge wäre eine Minderung der volkswirtschaftlichen Produktivität. Beispiele für standortbedingte Subventionen sind der Frachtausgleich für Getreide und die Leistungen von Milchausgleichskassen.

5) Subventionen im Dienste der Devisen- und Währungspolitik?

Die Ursache für eine nachlassende Konkurrenzfähigkeit der inländischen Industrien auf dem Weltmarkt liegt häufig in einer schneller fortschreitenden Geldentwertung des Inlandes im Verhältnis zum Ausland, die bei starren Wechselkursen keinen Ausdruck im Austauschverhältnis der Währungen findet. Gegen die allgemeine Geldentwertung und damit gleichzeitig gegen eine defizitäre Handelsbilanz ist aber in erster Linie mit makroökonomischen Instrumenten, also mit der Geld- und der allgemeinen Finanzpolitik, vorzugehen. Darüber wurde oben bereits gesprochen. Die Subvention ist dagegen, wie wiederholt hervorgehoben wurde, ein mikroökonomisches Instrument und damit geeignet, partielle Ungleichgewichte und Fehlentwicklungen zu bekämpfen.

In die Reihe der Subventionsmotive, die unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten als fraglich zu gelten haben, gehört ferner das preispolitische Motiv. Da es in der politischen Diskussion und in der Argumentation der Interessenten eine herausragende Rolle spielt, wollen wir hierauf etwas näher eingehen.

6) Beeinflussung von Einzelpreisen durch Subventionen?

Preissubventionen, wie sie sich in der gegenwärtigen Praxis häufig finden, werden meist in Form von Steuervergünstigungen oder -befreiungen den Herstellern oder Händlern eines bestimmten Gutes in der Erwartung eingeräumt, daß sie den Preis des Gutes senken oder eine in Aussicht genommene Preiserhöhung unterlassen. Die Preis- oder "Verbilligungssubventionen" ¹⁾ richten sich einmal auf bestimmte Endverbrauchs-güter ²⁾, wie etwa Grundnahrungsmittel, Wohnung, Verkehrsleistungen ³⁾, zum anderen auf bestimmte Rohstoffe ⁴⁾.

Preissubventionen für Rohstoffe sollen vermeiden, daß durch eine Verteuerung von bestimmten Ausgangsstoffen, die in viele Produkte eingehen, das gesamte Preisniveau angehoben wird (Beispiel: Elektrizität, Importrohstoffe). Die subventionierten Endverbrauchs-güter sind Leistungen und Güter, die eine kulturelle oder erzieherische Bedeutung haben, oder

1) Ziegler, a.a.O., S. 177

2) In diesem Zusammenhang wird auch der Begriff "Konsumentensubventionen" gebraucht. Vgl. Hicks, U.K., Die öffentliche Finanzwissenschaft Großbritanniens 1799-1949, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., 1. Bd., Tübingen 1952, S. 338; vgl. auch Neumark, F., Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., 1. Bd., Tübingen 1952, S. 645

3) Boehme beschränkt den Begriff Preissubventionen auf finanzielle Vergünstigungen, die vom Produzenten an den Konsumenten weitergegeben werden sollen. Vgl. Boehme, a.a.O., S. 35. Solche Subventionen, die den gleichen Effekt anstreben, nämlich eine Preisverbilligung, hier aber nicht zu Gunsten der Konsumenten sondern zu Gunsten der Produzenten, werden dabei ausgeschlossen.

4) Zahlreiche Beispiele von deutschen und ausländischen Verbilligungssubventionen der Nachkriegszeit werden bei Boehme geschildert; a.a.O., S. 13 ff.

solche, deren Preisen ein gewisses politisches Gewicht beigemessen wird. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von den "sozial kalkulierten Artikeln", wobei der Subventionierung in erster Linie eine soziale Bedeutung beigemessen wird ¹⁾. Da die Öffentlichkeit die Preisentwicklung dieser Güter aufmerksam verfolgt, und da ferner ein Teil von ihnen in der Berechnung des Preisindex der Lebenshaltungskosten berücksichtigt wird, sind Preissteigerungen politisch hier besonders unerwünscht.

Hinter dem preispolitischen Motiv können also wiederum verschiedene Absichten und Zwecke stehen, die durch die Preissubvention mittelbar angestrebt werden. Einige dieser Zielsetzungen sind in der vorliegenden Arbeit gesondert behandelt, wie etwa Preisniveau-Politik und Sozialpolitik. Wir werden daher an dieser Stelle nur kurz darauf zu sprechen kommen.

Mit der Subventionierung der "sozial kalkulierten" Artikel wird die Absicht verfolgt, vor allem die Ausgaben kleiner Einkommensbezieher für gewisse Grundbedürfnisse und für lebenswichtige Güter (zum Beispiel Brot, Grieß, Milch) zu

1) So wird in diesem Zusammenhang etwa von "sozialen Subventionen" gesprochen. Vgl. Heinig, K., Die Sachausgaben im öffentlichen Haushalt, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., 2. Bd., Tübingen 1956, S. 158

entlasten. Da die Subvention aber generell Güter und nicht Käufergruppen begünstigt, kommen sämtliche Käufer in den Genuß der Unterstützung. Die Realeinkommen werden erhöht, und zwar je nach Konsumgewohnheiten und Familiengröße unterschiedlich. Es spielt also bei derartigen Preisvergünstigungen auch der Gedanke einer Einkommensumverteilung, die an der Einkommensverwendung ansetzt, eine Rolle ¹⁾. Ob aber durch allgemeine Preissubventionen eine Umverteilung des Volkseinkommens zugunsten der kleinen Einkommen überhaupt möglich ist, muß als fraglich angesehen werden.

Da sozialpolitische Preissubventionen sämtliche Konsumenten, die das betreffende Gut kaufen, begünstigen, sind solche globale Unterstützungsmaßnahmen für die Staatskasse höchst kostspielig. Ein Beispiel aus der aktuellen Praxis mag dies verdeutlichen. Die Subventionierung des Qualitätsweizens, welche die Verbraucher vor Preissteigerungen infolge der Festsetzung hoher Schwellenpreise in der EWG-Getreidemarktordnung bewahren soll, verursacht jährlich Haushaltsausgaben von etwa 70 Mio DM. Die Subvention verbilligt den dz Mehl um etwa DM 3.- bis DM 3.30, das sind 1,5 bis 1,65 Pfennig pro Pfund. Auf das Pfund Backwaren umgerechnet, ist die Vergünstigung aber noch geringer, da aus einem Pfund Mehl etwa 1,35 Pfund Brot gebacken werden; sie beträgt etwa 1 Pfennig. Bereits eine derart minimale Preissubvention,

1) Vgl. hierzu unten S. 152 ff.

die sich im Endverkaufspreis unter Umständen gar nicht auswirkt, erfordert also jährlich Staatsausgaben in Höhe von 70 Mio DM. Hohe Kosten auf der einen und ein minimaler, keineswegs sicherer Erfolg auf der anderen Seite sprechen ohne Zweifel stark gegen die Verwendung dieser Subvention als preispolitisches Instrument.

Da die Preissubvention letztlich immer über die Steuern von der Gesamtheit der Konsumenten finanziert wird, stellt sie für diese also keine echte Entlastung dar. Anstelle von kostenbedingten Preiserhöhungen hat der Konsument höhere Steuern aufzubringen. Es wäre unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten daher vorzuziehen, wenn die Konsumenten auf der einen Seite zwar die echten Marktpreise für die Güter des täglichen Bedarfs zu zahlen hätten, wenn sie in ihrer Eigenschaft als Steuerzahler aber von den Steuern entlastet würden, die sie zur Finanzierung von Konsumsubventionen aufbringen müssen.

Eine Verbilligung der Lebenshaltung, die auf die unterschiedliche Höhe der Einkommen keine Rücksicht nimmt, führt offenbar zu umso größeren Fehlleitungen, je höher das Durchschnittseinkommen und je geringer die Zahl der Personen ist, die unter sozialpolitischen Gesichtspunkten einer staatlichen Unterstützung bedürfen. Es ist in einem Entwicklungsstadium¹⁾, in dem

1) Vgl. S. 150 f.

ein großer Teil der Bevölkerung nur das Existenzminimum erreicht, eher angebracht, die Grundnahrungsmittel vor Verteuerungen zu bewahren, selbst wenn damit auch solche Personenkreise begünstigt werden, für die es bedeutungslos ist, ob etwa ein Brot ein paar Pfennige mehr oder weniger kostet.

Bei dem in der Bundesrepublik Deutschland erreichten Wohlstandsniveau jedoch ¹⁾ und angesichts der Tatsache, daß nicht selbstverschuldete Armut in den hochentwickelten Industrienationen heute relativ selten ist, kann der Bevölkerung zugemutet werden, daß sie für die notwendigen Grundbedürfnisse die echten Marktpreise zahlt, auch wenn sie dafür auf ein gewisses Maß an "Luxuskonsum" verzichten muß. Eine auf breite Wirkung angelegte, an der Einkommensverwendung anknüpfende Sozialpolitik scheint daher unter den gegenwärtigen Verhältnissen in der Bundesrepublik nicht erforderlich.

Sie kann deshalb durch jene Form der Sozialpolitik ersetzt werden, die längst die größere Bedeutung erlangt hat und die sich als wesentlich wirkungsvoller und rationeller

1) Recktenwald spricht davon, daß wir am "Beginn einer Epoche breitgestreuter Prosperität und Vermögen" stehen. Er weist darauf hin, daß die jährlichen Wachstumsraten des Nominaleinkommens von 12 %, wie sie in den fünfziger Jahren erzielt wurden, selbst in der Gründerzeit der Industrie, also in der zweiten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts, unbekannt waren. Siehe Recktenwald, Die Finanzwissenschaft unserer Zeit, a.a.O., S. 6

erwiesen hat, nämlich von der Sozialpolitik, die an der Einkommensentstehung anknüpft. Als Beispiele seien genannt: die Leistungen der Sozialversicherung, die verschiedenen Freibeträge, der vergleichsweise niedrige Satz für die unteren Einkommen in der Einkommensteuertabelle oder das Kindergeld. Können auch nicht alle diese Formen einer an der Einkommensbildung anknüpfenden Sozialpolitik als geeignet bezeichnet werden, so ist deren Ausbau doch den allgemeinen Preissubventionen vorzuziehen. Eine Anhebung gerade der unteren Renteneinkommen etwa (im Gegensatz zur Rentenreform des Jahres 1957) könnte der in besonderem Maße förderungswürdigen Schicht der Rentner einen Ausgleich für die Verteuerung mancher Lebensmittel gewähren, die sich nach einem Wegfall von Konsumsubventionen unter Umständen einstellen würden ¹⁾.

Soweit sich eine Subventionierung von bestimmten Gütern des individuellen Bedarfs dennoch als notwendig erweist, sollte sie nur in besonders dringenden Fällen erfolgen, nicht aber unter Einbeziehung sämtlicher Käufer eines Gutes, also ungeachtet der Einkommenshöhe. Wirklich arme und notleidende Personen, für die eine Preissteigerung lebensnotwendiger Güter eine nicht zumutbare Belastung bedeutet, wären mit

1) Ob allerdings überhaupt und in welchem Umfang ein Preisanstieg eintreten würde, ist nicht gewiß, sondern hängt von den jeweiligen Bedingungen des Marktes ab. Vgl. hierzu S. 112 f.

gezielten direkten Zuschüssen (etwa Mietbeihilfen) zu unterstützen. Für die Fälle echter Bedürftigkeit zu sorgen, ist überdies Aufgabe der Wohlfahrts- und Fürsorgestellen.

Auch wenn Preissubventionen nicht sozialpolitisch verteidigt werden, sondern wenn sie eine Steigerung des Preisniveaus aufhalten sollen, kann das Urteil nicht positiver ausfallen. Insbesondere in Frankreich und in Italien, aber auch in Deutschland ist die Wirtschaftspolitik häufig bemüht, Einzelpreise, insbesondere solche, die in den statistischen Durchschnitt der Lebenshaltungskosten eingehen, mit Hilfe von Subventionen stabil zu halten. Wie bereits betont wurde, sind zur Bekämpfung von allgemeinen Preissteigerungen in erster Linie die globalen Instrumente, wie Geld- und allgemeine Finanzpolitik anzusetzen. Preissubventionen sind hier aus den bereits erläuterten Gründen kein adäquates Mittel der Wirtschaftspolitik. Mit ihnen kann allenfalls eine partielle Preiserhöhung überdeckt werden; sie sind aber nicht geeignet, die Ursachen einer permanenten schleichenden Inflation zu bekämpfen.

Preissubventionen zur Verbilligung bestimmter Rohstoffe sind nach dem bisher Gesagten ebenfalls negativ zu beurteilen. Sie verzerren die Preis- und Kostenrelationen und täuschen im Bereich der Verwendung der Rohstoffe eine falsche Rentabilität vor, indem sie den Preis des Rohstoffs

künstlich senken. Wie schon mehrfach hervorgehoben wurde, führt dies zu einer volkswirtschaftlich ungünstigen Entwicklung der Produktionsstruktur, die letztlich mit dem Verlust an gesamtwirtschaftlicher Produktivität erkaufte werden muß.

Die hier vorgetragenen Bedenken gegen die Subvention als sozial- und geldpolitisches Mittel werden darüberhinaus infolge der höchst ungewissen Inzidenz von Steuererleichterungen verstärkt ¹⁾. Selbst wenn unter außergewöhnlichen Umständen die Subventionierung eines Einzelpreises im Interesse der Preisstabilisierung angebracht erschiene, bleibt es äußerst fraglich, ob sie überhaupt ihren Zweck erreichen kann. Entscheidend ist, ob die Hersteller oder Händler die Subvention überhaupt und in welcher Höhe überwälzen, das heißt an den vom Gesetzgeber vorgesehenen Empfänger weitergeben. Hat die Wissenschaft auf dem Gebiet der Steuerüberwälzung auch Fortschritte zu verzeichnen ²⁾, so ist die Fra-

1) "Es kommt auf den Unterschied zwischen "Empfänger" und Nutznießer an; wie die Steuer überwälzt wird, so wird die Subvention weitergegeben, und die Möglichkeiten bzw. Notwendigkeiten dieser Art liegen noch viel komplizierter als bei der Steuerab- und -überwälzung". Palyi, a.a.O., S. 153

2) Siehe Recktenwald, H.C., Steuerüberwälzungslehre, Theoretische und empirische Verteilung von Abgaben und Kosten, 2. überarbeitete und ergänzte Aufl., Berlin 1966; Seligman, E.R., The Shifting and Incidence of Taxation, 4. Aufl., New York 1921

ge der Inzidenz von Steuervergünstigungen kaum hinreichend geklärt. Die tatsächliche Wirkung von Steuern und auch Steuervergünstigungen - oft auch als "negative Steuern" ¹⁾ bezeichnet - hängt von einer Reihe von Voraussetzungen und Imponderabilien ab, so daß es vielfach ungewiß ist, wo letztlich eine Steuerbe- oder -entlastung liegen bleibt.

Man kann zunächst einmal davon ausgehen, daß der Unternehmer eine Preissubvention nur dann weitergeben wird, wenn er durch die Marktsituation oder durch eine staatliche Auflage ²⁾ dazu gezwungen wird. Aber auch das staatliche Gebot wird vielfach wirkungslos bleiben, da der Unternehmer mit gestiegenen Kosten argumentieren kann, was von Außenstehenden, etwa von staatlichen Instanzen, die eine Prüfung vorzunehmen haben, nur schwer zu widerlegen sein dürfte. Inwieweit die Marktsituation den Unternehmer zu einer Weitergabe zwingen kann, wäre im einzelnen zu untersuchen ³⁾.

-
- 1) Bereits Ricardo bezeichnete Subventionen als das "direkte Gegenteil" von Steuern. Vgl. Ricardo, D., Grundsätze der Volkswirtschaft und Besteuerung (Übersetzung der 3. Aufl. 1921), 3. Aufl., Jena 1923, S. 329; Mann, F.K., Finanztheorie und Finanzsoziologie 1959, S. 55 und Heinig, K., Die Sachausgaben im öffentlichen Haushalt, a.a.O., S. 158, sprechen von Subventionen als negativen Steuern.
 - 2) Boehme ist daher der Meinung, daß Preisbindungen des subventionierten Gutes eine typische Begleiterscheinung von Preissubventionen seien. Vgl. Boehme, a.a.O., S. 30
 - 3) Vgl. hierzu Boehme, a.a.O., S. 40 ff.

Ob und inwieweit der Unternehmer die Subvention weitergibt, wird neben der Art der Mittelbeschaffung wesentlich von den Angebots- und Nachfrageelastizitäten und deren Relation zueinander abhängen ¹⁾. So hat zum Beispiel Küng die Wirkungen von Subventionen auf verschiedene Produktionszweige untersucht, denen er jeweils eine bestimmte Preiselastizität der Nachfrage zugeordnet hat ²⁾. Masoin dagegen untersucht die Überwälzung der Subvention unter der Annahme unterschiedlicher Produktionselastizitäten ³⁾.

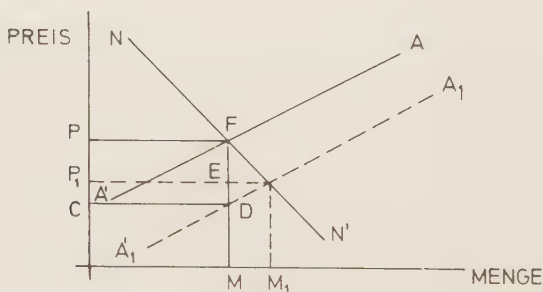
1) Entsprechendes gilt für die Weiterwälzung von Steuern. "Das Verhältnis der Anpassungsfähigkeit oder Elastizität des Angebots zu der der Nachfrage bestimmt mithin in einem gegebenen Zeitpunkt Möglichkeit, Maß und Richtung der Überwälzung und somit die Inzidenz". (Recktenwald, Steuerüberwälzungslehre, a.a.O., S. 136) Die Untersuchungen über die Weiterwälzung von Subventionen, die ja häufig als negative Steuern bezeichnet werden (vgl. unter anderem Mann, F.K., Finanztheorie und Finanzsoziologie, 1959, S. 55), lassen sich daher - mit umgekehrten Vorzeichen - weitgehend auf vorliegende Untersuchungen über Steuerüberwälzungen gründen. Die Angebotselastizität wird nach Auffassung von Recktenwald (Steuerüberwälzungslehre, a.a.O., S. 130), der hierbei von der Steuerüberwälzung ausgeht, weitgehend bestimmt:

- a) von der Dringlichkeit des Absatzes
(Lagerfähigkeit, Lagermöglichkeit, Modeänderung, Liquiditätsverhältnisse)
- b) von dem Verlauf der kurzfristigen Grenzkosten, den Erwartungen über die Nachfrageentwicklungen, der Differentialrente
- c) von dem Ertrags- und Kostengesetz, dem der bestimmte Markt langfristig unterworfen ist sowie von der Beweglichkeit der Produktionsfaktoren.

2) Vgl. Küng, Der Interventionismus, a.a.O., S. 99

3) Vgl. Masoin, a.a.O., S. 27

Preissubventionen, die an die Unternehmer gewährt werden, wirken sich bei freier Konkurrenz im allgemeinen in folgender Weise aus: Geht man von einem Gleichgewicht aus ¹⁾, in dem die Grenzkosten gleich dem Grenzertrag sind, dann führt die Subvention zu einer Senkung der Grenzkosten, so daß der Unternehmer die Produktion solange ausdehnen wird, bis der um die Subvention erhöhte Grenzertrag wieder gleich den Grenzkosten ist, beziehungsweise bis die um die Subvention



FIGUR 1

verminderten Grenzkosten gleich dem Grenzertrag sind. Dies wird in Figur 1 veranschaulicht ²⁾. Die Grenzkosten entsprechen der Angebotskurve AB, der Grenzertrag der Nachfrage-

1) Vgl. Masoin, a.a.O., S. 26 f.

2) Vgl. Boehme, a.a.O., S. 40. Die Figur wurde in Anlehnung an eine bei Recktenwald (Steuerüberwälzungslehre, a.a.O., S. 131) verwendete Figur zur Veranschaulichung der Überwälzung einer Mengensteuer ergänzt. Das Rechteck $P P_1 E F$ bezeichnet den an die Käufer weitergewälzten Subventionsbetrag, das Rechteck $P_1 C D E$ den von den Unternehmern einbehaltenen Subventionsbetrag.

kurve NO. Die Subvention in Höhe von FD verschiebt die Angebotskurve auf A_1B_1 . Ein neues Gleichgewicht stellt sich bei der auf M_1 ausgedehnten Menge und dem auf P_1 gesenkten Preis ein. Subventionen wirken für den Unternehmer also wie eine Senkung seiner Grenzkosten und lösen daher die gleichen betriebswirtschaftlichen Reaktionen wie diese aus.

Dieses allgemeine Modell variiert Boehme, indem er sowohl unterschiedliche Nachfrageelastizitäten (siehe Küng) als auch unterschiedliche Angebotselastizitäten miteinander kombiniert. Wir greifen hier diejenigen Fälle heraus, die die meiste Realitätsbezogenheit haben ¹⁾.

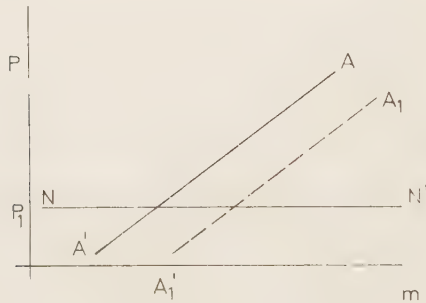
1. Keine Preissenkungen werden in folgenden Fällen vorgenommen:

Bei starrem Angebot (Elastizität = 0): Da die Produktionsmenge nicht ausgedehnt werden kann, existiert bei gegebener Lage der Nachfragekurve nur ein Gleichgewichtspreis. Würde der Preis gesenkt, dann träte ein Nachfrageüberhang auf. Mithin besteht kein Anreiz für eine Preissenkung.

Bei unendlicher Nachfrageelastizität sind bei allen Kombinationen mit verschiedenen Angebotselastizitäten auch unter

1) Vgl. Boehme, a.a.O., S. 45 f. und Anhang S. 101 f.

der Voraussetzung einer Verschiebung der Angebotskurve nach rechts keine Preissenkungen möglich (Figur 2).

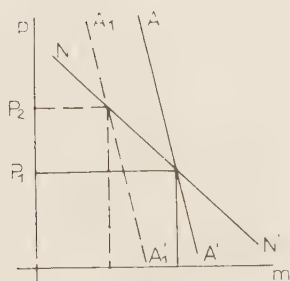


FIGUR 2

2. Preiserhöhungen werden vorgenommen:

Bei einer inversen Angebotselastizität (Die Angebotselastizität ist kleiner als null) führt die Subvention zu einer Verschiebung der Angebotskurve nach links; ein neues Gleichgewicht ergibt sich in allen Fällen, in denen die Angebotselastizität absolut kleiner ist als die Nachfrageelastizität (etwa: Angebotselastizität $< |1|$, Nachfrageelastizität $= |1|$; Angebotselastizität $= |1|$, Nachfrageelastizität $> |1|$, nur

bei höherem Preis und geringerer Menge (Figur 3).

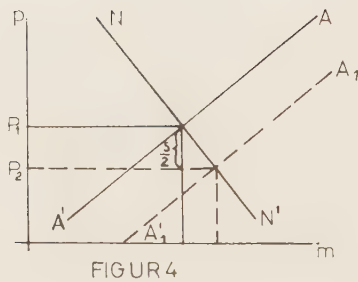


FIGUR 3

3. Der Preis wird gesenkt:

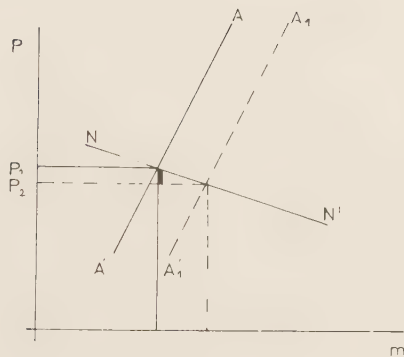
Bei spiegelbildlich gleichen Angebots- und Nachfrage-
elastizitäten tritt eine Preissenkung in Höhe des halben

Subventionsbetrages ein (Figur 4).

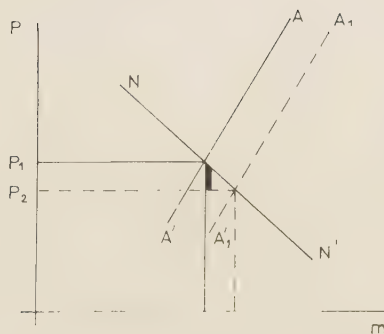


Je größer die Nachfrageelastizität im Vergleich zur Angebotselastizität ist, desto geringer wird die Preissenkung ausfallen. Umgekehrt, je größer die Angebotselastizität im Verhältnis zur Nachfrageelastizität ist,

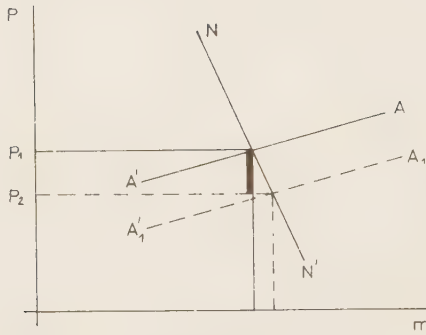
desto größer wird die Preissenkung sein (Figuren 5, 6 und 7).



FIGUR 5

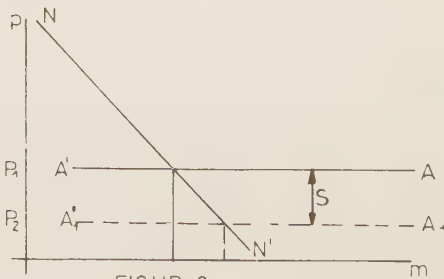


FIGUR 6



FIGUR 7

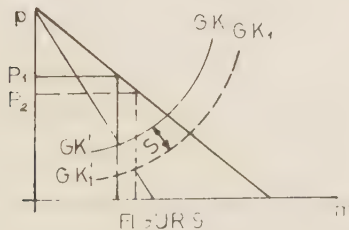
Sind einer unendlichen Angebotselastizität Nachfrageelastizitäten zugeordnet, die nicht unendlich sind, so wird der Preis in Höhe des Subventionsbetrages gesenkt (Figur 8).



FIGUR 8

Ist die inverse Angebotselastizität absolut höher als die Nachfrageelastizität (etwa: Angebotselastizität = 111, Nachfrageelastizität < 111), so ergibt sich eine Preissenkung, die höher als der Subventionsbetrag ist. Von diesen Kombinationsfällen spricht Boehme als von den Idealfällen einer Preissubvention ¹⁾.

Bei monopolistischem Verhalten (Vorliegen eines Monopols beziehungsweise eines Kartells) führen Subventionen, die die Grenzkosten senken, ebenfalls nur bedingt zu Preissenkungen. Dies hängt wiederum von der Lage der Grenzkostenkurve sowie von der Elastizität der Preis-Absatzfunktion ab (vgl. Figur 9).



1) Vgl. Boehme, a.a.O., S. 46

Wie aus der Zeichnung ersichtlich ist, erhöht ein bedeutender Teil der Subvention den Gewinn des Produzenten ¹⁾. Die Preissenkung von P_1 auf P_2 ist wesentlich geringer als die Höhe des Subventionsbetrages.

Liegt eine oligopolistische Marktstruktur vor, so führt eine Subvention leicht zu Preisabsprachen oder Kartellzusammenschlüssen, mit denen das Ziel verfolgt wird, die Weitergabe der Vergünstigung zu vermeiden.

Die Inzidenz von Preissubventionen wird demnach weitgehend von der Marktform und dem Marktverhalten abhängen. Da die exakte Lage von Nachfrage- und Angebotskurven für die Praxis kaum zu ermitteln ist, läßt sich allerdings schwerlich sagen, welcher Teil der Subvention den Konsumenten zugute kommt und welcher die Gewinne der Produzenten erhöht.

Die bisherigen Aussagen über die Inzidenz von Subventionen beruhen auf einer Partialanalyse unter Annahme der ceteris-paribus-Klausel. Unberücksichtigt bleiben hierbei einmal die Einflüsse des Konjunkturverlaufs und des Wachstumsprozesses auf den Überwälzungsvorgang und zum anderen jene Wirkungen,

1) Es werden unter der "ceteris-paribus"-Annahme nur die Änderung der Produktmenge und des Preises untersucht, die der subventionierte Produzent vornimmt.

die die Subventionen - unabhängig von konjunkturellen Nachfrageschwankungen - auf die nicht subventionierten Bereiche ausüben können.

Läßt man also zunächst die bisher gemachte Annahme einer voll beschäftigten und in ihrer Kapazität unveränderten Wirtschaft fallen und unterstellt einen Markt mit schrumpfendem Umsatz, rückläufiger Beschäftigung und freigesetzten Kapazitäten ¹⁾, dann werden die Unternehmer ohnehin bestrebt sein, ihren bisherigen Absatz mittels Preissenkungen - selbst unter Inkaufnahme kurzfristig nicht voll gedeckter fixer Kosten - aufrecht zu erhalten. Läßt sich in diesem Falle eine Steuer nur schwer oder überhaupt nicht vorwälzen ²⁾, so wird der verschärfte Wettbewerb umgekehrt dazu führen, daß die Unternehmer eine Preissubvention überwiegend an die Käufer weitergeben. Eine Rückwälzung (Weitergabe der Subvention an die Vorlieferanten) scheint dagegen ausgeschlossen.

Im Konjunkturaufschwung mit expandierender Nachfrage, ausgelasteten Kapazitäten, Mangel an Arbeitskräften und stei-

1) Die folgenden Überlegungen gründen sich auf eine Untersuchung Recktenwalds über die Einflüsse von Konjunktur und Wachstum auf die Steuerüberwälzung (Recktenwald, Steuerüberwälzungslehre, a.a.O., S. 173 ff.) und wurden mit umgekehrtem Vorzeichen auf den Überwälzungsvorgang bei Subventionen übertragen.

2) Vgl. Recktenwald, Steuerüberwälzungslehre, a.a.O., S. 173 f.

gendem Kreditvolumen lassen sich erhöhte Preise relativ leicht durchsetzen. Das bedeutet, daß zwar eine Steuer in erhöhtem Maße vorgewälzt ¹⁾ wird, die Unternehmer sich aber kaum genötigt sehen, eine Subvention an den Käufer weiterzugeben. Sie werden ihr Verhalten vor der Öffentlichkeit mit dem Hinweis auf gestiegene Kosten relativ leicht rechtfertigen können.

In langfristigen Wachstumsprozessen ändern sich die Struktur und der Umfang der Nachfrage ²⁾. (Die Nachfragekurve verlagert sich also nach rechts). Aufgrund optimistischer Erwartungen über die zukünftige Umsatzentwicklung werden die Unternehmer bei der Vorwälzung einer Subvention bereits in der Gegenwart zurückhaltend sein. Wenn Recktenwald bezüglich der Steuerüberwälzung ausführt, das kontinuierliche Wachsen des Volkseinkommens fördere die langfristige Überwälzung der Steuer ³⁾, so läßt sich daraus bezüglich der Subvention ableiten, daß eine Vorwälzung der Subvention im langfristigen Wachstumsprozeß verzögert wird, wenn sie nicht sogar völlig unterbleibt.

1) Vgl. Recktenwald, Steuerüberwälzungslehre, a.a.O., S. 174

2) Vgl. derselbe, S. 175 f.

3) Vgl. derselbe, S. 177

Bei Preissubventionen großen Umfangs müssen ferner auch die Einkommenswirkungen berücksichtigt werden, welche die Subvention selbst hervorruft. Hierin sieht Rolph in seiner makroökonomischen Analyse den primären Effekt von Preissubventionen ¹⁾. Die Produzenten der subventionierten Güter erhalten einen Anstoß zur Erhöhung ihrer Produktion. Sie entfalten dementsprechend eine zusätzliche Nachfrage nach Produktionsfaktoren, deren Einkommen sich erhöht. Bei Vollbeschäftigung steigen die Preise sämtlicher Faktoren ²⁾, während in einer Situation nicht ausgelasteter Kapazitäten bisher nicht beschäftigte Faktoren nun ein Einkommen erzielen. In jedem Falle wird die Subvention also zunächst auf die Produktionsfaktoren überwälzt ³⁾. Hieraus resultiert eine Erhöhung der Marktnachfrage.

Herrscht nun Vollbeschäftigung, steigen also die Preise der Produktionsfaktoren und somit die Herstellungskosten, dann kommt nur ein Teil der Subvention tatsächlich den Konsumenten in Form von Preissenkungen zugute. Je mehr Produzenten nun Preissubventionen erhalten, umso weniger wird es gelingen, Faktoren von - nicht subventionierten -

1) Vgl. Rolph, a.a.O., S. 142 ff.

2) Vgl. derselbe, S. 144

3) Vgl. derselbe, S. 165

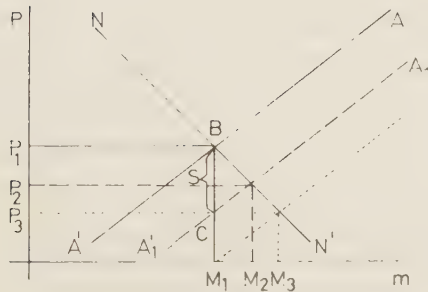
Herstellern abzuziehen; umso weniger kann die Produktion erhöht und damit der Preis gesenkt werden. Eine generelle Subvention schließlich, die für sämtliche Güter mit einem einheitlichen Satz gezahlt wird, kann nach Rolph unter der Voraussetzung der Vollbeschäftigung überhaupt nicht zu einer Produktionserhöhung und damit Preissenkung führen ¹⁾. Dagegen werden die Preise der Faktoren infolge der zusätzlichen Nachfrage, welche die Hersteller aufgrund der Subventionszahlungen ausüben, steigen, so daß die Subvention auf die Eigentümer der Faktoren überwälzt wird.

Hat es sich also gezeigt, daß die Unternehmer Subventionen nur in wenigen Fällen an die Käufer weitergeben, so wäre zu fragen, inwieweit mittels staatlicher Preisdiktate eine Weitergabe erzwungen werden kann ²⁾. Im Falle der vollkommenen Konkurrenz sind für eine teil-

1) Vgl. Rolph, a.a.O., S. 145

2) Vgl. etwa Haller, H., Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, Tübingen, Zürich 1957, S. 164; Boehme, a.a.O., S. 91

weise oder Nichtweitergabe der Subvention die Marktgesetze verantwortlich. Eine staatliche Preisfestsetzung würde ein Ungleichgewicht auf dem Markt hervorrufen und müßte mit einer Kontingentierung der Nachfrage oder mit einer Angebotsvermehrung aus staatlichen Beständen - soweit vorhanden - gekoppelt werden (vgl. Figur 10). Eine Preissubvention in Höhe von BC bewirkt



FIGUR 10

aufgrund des Marktmechanismus eine Senkung des Preises auf P_2 . Soll der Preis auf P_3 sinken, dann müßte die angebotene Menge von M_2 auf M_3 erhöht werden. Wenn die Produzenten gezwungen werden, den Preis genau um die Höhe des Subventionsbetrages zu senken, nämlich auf P_3 , dann übersteigt die Nachfrage das Angebot um den Betrag $M_2 M_3$.

Bei monopolistischer Preisbildung könnte der Staat zwar versuchen, nachdrücklich auf die Weitergabe der Subvention im Preis hinzuwirken. Hat er damit keinen Erfolg, so erhebt sich die Frage, ob im Falle einer monopolistischen oder oligopolistischen Marktform die Überwälzung der Subvention an den Verbraucher dadurch gesichert werden sollte, daß die öffentliche Hand die Produktion ganz oder teilweise, das heißt etwa durch den Erwerb von Beteiligungen, übernimmt. Eine derartig einschneidende Maßnahme steht aber wohl in keinem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Erfolg, es sei denn, noch andere zwingende Gründe sprächen dafür. Außerdem muß man Bedenken hegen, ob der öffentliche Unternehmer grundsätzlich ein anderes Marktverhalten an den Tag legen wird als der private.

Wir kommen also zu dem Schluß, daß die Einwirkung auf Einzelpreise mit Hilfe von Subventionen in der Regel abzulehnen ist.

Sie liegt weder im Interesse der Sozialpolitik noch einer auf Stabilität gerichteten Preispolitik noch anderer wirtschaftspolitischen Ziele. Der Sozial- und Preispolitik stehen Instrumente zur Verfügung, die wirkungsvoller und in wesentlich geringerem Maße mit negativen Auswirkungen verbunden sind als dies bei Preissubventionen der Fall ist. Diese verzerren die Preis- und Kostenstruktur der Wirtschaft. Einbußen an gesamtwirtschaftlicher Produktivität sind die Folge. Es besteht eine geringe Gewähr, daß sie überhaupt an den beabsichtigten Subventionsempfänger gelangen. Infolge der kaum vermeidbaren Breitenwirkung von Preissubventionen werden auch solche Personenkreise begünstigt, die einer Hilfe nicht bedürfen. Die finanzielle Belastung des Fiskus ist daher entsprechend hoch. Das preispolitische Motiv sollte demnach aus dem Katalog erstrebenswerter Subventionsmotive ausgeschlossen werden.

C. Staatspolitische Motive

1) Sicherung der Versorgung

Die meisten Staaten haben das Bestreben, der heimischen Wirtschaft im Bereich der lebensnotwendigen Produkte (Rohstoffe, Energiegüter, Lebensmittel) eine gewisse Unabhängigkeit von den Einfuhren des Auslandes zu sichern ¹⁾.

1) Vgl. unter anderem Meinhold, der die staatliche Vorsorge für die Bedarfsdeckung ebenfalls unter den Motiven und Zielen der Subventionierung aufzählt (a.a.O., S. 241).

Der Versuch, innerhalb bestimmter Grenzen autark zu sein, entspringt dem Bedürfnis nach nationaler Sicherheit und Unabhängigkeit von handels- und weltpolitischen Verwicklungen. Insbesondere in Zeiten weltweiter politischer Spannungen, wenn die Gefahr eines Krieges droht, oder während eines Krieges selbst, gewinnt dieser Gesichtspunkt an Gewicht. Man möchte sich hinsichtlich des Bezugs von Produkten, die für die Ernährung der Bevölkerung oder die Aufrechterhaltung der volkswirtschaftlichen Produktion unentbehrlich sind, nicht in allzu große Abhängigkeit vom Ausland begeben. Andernfalls könnte die einheimische Wirtschaft in eine Krise geraten, wenn die Handelsverbindungen zu einem wichtigen Lieferland plötzlich abreißen und die inländische Produktion die Lücke nicht füllen kann. Damit wäre ausländischen Mächten im Falle von politischen oder handelspolitischen Spannungen oder von kriegerischen Auseinandersetzungen ein politisches Druckmittel an die Hand gegeben, das ihnen eine Machtüberlegenheit sichert.

Ein gewisses Maß von wirtschaftlicher Autarkie wird somit zu einem Faktor der militärischen und politischen Sicherheit ¹⁾ ²⁾, zu einem fundamental wichtigen Instrument der

1) Vgl. hierzu Helander, S., Das Autarkieproblem in der Weltwirtschaft, Berlin 1955, S. 417

2) Auch ein liberaler Theoretiker wie Robbins vertritt die Auffassung, daß infolge der Kriegsgefahr von der maximalen internationalen Arbeitsteilung abgewichen werden müsse. Vgl. Robbins, L., Economic Planning and International Order, London 1937, S. 310

Politik. Je abhängiger ein Land vom Import ist, desto abhängiger wird es auch von allen Zufälligkeiten der internationalen Handelspolitik, von Revolutionen und politischen Wirren in den Lieferländern, von politischen Spannungen und politischem Druck ¹⁾.

Auf der anderen Seite geraten heute die meisten Industrienationen in eine wachsende Abhängigkeit vom Außenhandel. Dieser wird zu einer der wesentlichen Voraussetzungen des anhaltenden Wirtschaftswachstums. Eine staatlich forcierte Annäherung an autarkieähnliche Verhältnisse in einem bestimmten Wirtschaftsbereich kann im allgemeinen nur mit progressiv steigenden Kosten der nationalen Produktion erkaufte werden ²⁾. Zunehmende wirtschaftliche Autarkie bedeutet also Verlust an gesamtwirtschaftlicher Produktivität. Das staatspolitische Ziel der Sicherung der Versorgung kollidiert also mit dem wirtschaftspolitischen Ziel eines angemessenen Wachstums des Sozialprodukts. Wie weit das eine Ziel zugunsten des anderen in einer bestimmten Situation zurückgesteckt werden muß, ist also eine politische Entscheidung hohen Ranges, die jenseits der Normen der Wirtschaftspolitik gefällt werden muß.

1) Vgl. Helander, a.a.O., S. 469

2) Vgl. ebenda

Die Notwendigkeit, auf Kosten der volkswirtschaftlichen Rationalität Sicherheitserwägungen Raum zu geben und ein sinnvolles Maß an Autarkie zu verwirklichen, wird von der weltpolitischen Situation und den politischen Beziehungen zu jenen Lieferländern abhängen, auf die das Inland im Notfall angewiesen wäre. Angesichts der zunehmenden wirtschaftlichen und politischen Verflechtung innerhalb der EWG, des Zusammenwachsens des europäischen Raumes und darüber hinaus des "westlichen Lagers" kann es sich nur darum handeln, ein bestimmtes Maß von Autarkie im Bereich der unentbehrlichen Rohstoffe und Nahrungsmittel für den gesamten europäischen Raum - soweit er dem westlichen Lager angehört - anzustreben; dagegen sollte aber nicht jedes Land eine individuelle Autarkiepolitik betreiben. Das würde auch dem Sinn und Geist der europäischen Bewegung zuwiderlaufen. Außerdem wären die Kosten, das heißt der Verlust an volkswirtschaftlicher Produktivität für das einzelne Land, unverhältnismäßig hoch.

Schwieriger ist die Frage zu beurteilen, inwieweit das westliche Europa insgesamt gegenüber der übrigen Welt ein gewisses Maß von wirtschaftlicher Selbständigkeit anstreben sollte. Wären die außereuropäischen, zur westlichen Welt gehörenden Länder in ein gemeinsames Autarkieprogramm einzubeziehen, oder sprechen dagegen die Transportprobleme, die im Krisenfall auftreten können?

Hierbei spielen eine Reihe von unvorhersehbaren Fakten und Imponderabilien eine Rolle, wie etwa Art, Dauer und Ausdehnung der Krise, Bildung der politischen Fronten und Bedarfsentwicklung, so daß es nicht möglich erscheint, auf lange Sicht so etwas wie ein lebensnotwendiges Autarkieprogramm, etwa für das westliche Europa, aufzustellen, anhand dessen Anhaltspunkte gewonnen werden könnten, in welchem Umfang die europäische Produktion bestimmter, als lebensnotwendig angesehener Güter aufrechterhalten werden sollte. Da jedes zusätzliche Maß an Sicherheit mit einer Einbuße an europäischem Sozialprodukt erkaufte werden muß, wird bei einer Entscheidung also der Wert vermehrter Sicherheit gegenüber einem Mehr an Sozialprodukt, das heißt einem höheren wirtschaftlichen Wachstum abzuwägen sein. Es darf dabei nicht vergessen werden, daß politische Sicherheit und Wirtschaftswachstum auch insofern zusammenhängen, als eine höhere wirtschaftliche Leistungskraft auch ein Mehr an politischer Sicherheit bedeutet.

Gegen die Berechtigung des Sicherheitsargumentes überhaupt läßt sich anführen, daß ein hinreichender Grad von Eigenversorgung ohnehin in den wenigsten Fällen erreicht werden kann. Da etwa Deutschland in jedem Falle einen wesentlichen Teil seines Energiebedarfs im Ausland decken müsse, also zum Beispiel auf dem Energiesektor stets in hohem Maße abhängig sein würde, wäre es wenig sinnvoll, mit hohen

volkswirtschaftlichen Kosten ¹⁾ ein im Ernstfalle bedeutungsloses Maß an Selbstversorgung aufrechtzuerhalten ²⁾. Es handelt sich hier um ein politisches Problem, dessen Beurteilung durch nationales Prestigebedürfnis und emotionale Elemente in der öffentlichen Meinung zusätzlich erschwert wird. Eine Entscheidung wird von Fall zu Fall und unter Abwägung des politischen und des wirtschaftlichen Gewichts zu fällen sein, ohne daß sich im vorhinein brauchbare Kriterien für eine Beurteilung angeben ließen.

Wegen des politischen Charakters dieser Frage scheint es nicht zulässig, daß den betreffenden Interessenten ein Mitspracherecht zugebilligt oder ihnen gestattet wird, sich bei ihren Subventionsforderungen auf dieses Sicherheitsargument zu berufen. So bedient sich zum Beispiel der Bergbau hauptsächlich des Motivs der Sicherung der Energieversorgung, um interessenbedingte Forderungen nach dirigistischen Eingriffen auf dem deutschen Energiemarkt zu begründen. Subventionen, die den Zweck verfolgen, die nationale Versorgung für den Fall von politisch bedingten Schwierigkeiten bei der Einfuhr zu gewährleisten, sollten

1) "Werden aber Subventionen tatsächlich in den Dienst sozialer oder politischer Aufgaben gestellt, so dürfen jedenfalls die volkswirtschaftlichen Kosten, die durch sie entstehen, nicht übersehen werden, da sonst ein Teil ihrer Wirkung unbeachtet bleibt". Wessels, Subventionen, a.a.O., Sp. 5325

2) Vgl. hierzu Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, 5. Band, Gutachten vom Januar 1957 bis März 1961, Göttingen 1961, S. 103 f.

daher nur in Ausnahmefällen und nach genauen, aufgrund von Versorgungsplänen auszuarbeitenden Richtlinien vergeben werden, obwohl die Interessenten sich häufig auf dieses Argument berufen.

Der verwirklichte Grad an Eigenversorgung hat neben der politischen auch eine ökonomische Bedeutung. Wenn die inländische Produktion eines Gutes aufgegeben wird, da sie mit der ausländischen nicht konkurrieren kann, wenn also einem oder mehreren ausländischen Anbietern der inländische Markt weitgehend überlassen wird, besteht die Gefahr, daß das Ausland zu einer Monopolstellung auf dem Inlandsmarkt gelangt. Ist die inländische Produktion erst einmal weitgehend ausgeschaltet, könnte ein fremdländisches Monopol den inländischen Käufern höhere Preise aufbürden als zuvor.

Auch eine solche Abhängigkeit, die das Ausland sich im wirtschaftlichen, nicht wie oben im politischen Interesse zunutze machen könnte, sollte weitgehend vermieden werden, wenn dadurch volkswirtschaftliche Schäden angerichtet und andere Produktionsbereiche in Mitleidenschaft gezogen werden könnten. Man kann zwar davon ausgehen, daß meistens eine Reihe von Produzenten aus verschiedenen Ländern um die deutschen Absatzmärkte konkurrieren werden, daß die Gefahr einer Monopolbildung, auch bei Fehlen einer deutschen

Produktion, also nicht bestehe. Auf der anderen Seite ist aber auch mit der Bildung internationaler Kartelle zu rechnen, ferner damit, daß ein Land auf dem deutschen Markt ein räumliches Monopol gewinnen kann, weil die anderen Anbieter aufgrund der Transportkosten aus dem Wettbewerb ausscheiden. Es kann also unter Umständen volkswirtschaftlich zweckmäßig sein, die heimische Industrie in gewissem Maße zu fördern, um zu verhindern, daß bei Verzicht auf eine inländische Produktion ein anderes oder mehrere zu einem Kartell zusammengeschlossene ausländische Unternehmen eine absolute Monopolstellung auf dem Inlandsmarkt erzielen. Diese Frage wäre unter anderen im Falle der NE-Metallgewinnung zu diskutieren.

Auch bei diesem Argument wiederum ist Vorsicht geboten. Es besteht immer die Gefahr, daß es den Interessenten gelingt, die Politiker unter einem konstruierten Vorwand des politisch oder wirtschaftlich erforderlichen Selbstversorgungsgrades für ihre Interessen zu gewinnen.

2) Entwicklungshilfe

Im Rahmen der Wirtschaftshilfe, welche die Industrienationen den Entwicklungsländern zukommen lassen, nimmt die private Direkt-Investition neben der Hilfe, die von Regierung zu Regierung gewährt wird, einen wichtigen Platz ein ¹⁾. Sowohl

1) Aus dem reichhaltigen Schrifttum vgl. stellvertretend etwa: United Nations Economic Commission for Asia and

die Kapitalexport- als auch die Kapitalimportländer haben weitgehend erkannt, wie wichtig es für die Industrialisierung der Entwicklungsländer ist, den Zustrom des ausländischen Privatkapitals entscheidend zu erweitern.

Da die künftige Rentabilität privater Investitionen in Entwicklungsländern äußerst ungewiß ist, auf der anderen Seite aber ein außerordentlich hohes politisches Risiko (etwa Enteignung bei politischen Umstürzen ¹⁾) und ein ebenso hohes Währungsrisiko besteht, ist die Bewegung privaten Kapitals in diese Länder meist nur sehr gering. Sie konzentriert sich auf wenige, als relativ sicher geltende Länder und innerhalb dieser wiederum nur auf bestimmte Wirtschaftsbereiche mit besonders hohen Gewinnchancen ²⁾. Neben den vielfältigen Möglichkeiten, die im Bereich des Entwicklungslandes selbst liegen, um Anreize für ausländische Privatinvestitionen zu schaffen (zum Beispiel Garantien gegen Nationalisierung und für Gewinntransfer,

the Far East, Committee on Industry and Trade, Second Session, "Foreign Investment Laws and Regulations in the ECARE Region"; Bangkok 1950, S. 4 f.; Alpert, P., Economic Development, Objectives and Methods, London 1963, S. 236

1) Vgl. Alpert, a.a.O., S. 234

2) Vgl. Furth, H., Allgemeine Grundlagen, Geschichte und Technik der wirtschaftlichen Auslandshilfe, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., 2. Band, Tübingen 1965, S. 159.

Steuervergünstigungen ¹⁾), kann eine staatliche Unterstützung des Geberlandes das Risiko des Investors senken, seine Gewinnchance vermehren und damit einen erhöhten Anreiz für direkte Privatinvestitionen geben. Hier kommt insbesondere eine Reihe von fiskalischen Maßnahmen in Betracht. In den Vereinigten Staaten etwa werden die Gewinne der ausländischen Tochtergesellschaften bis zum Zeitpunkt ihres Transfers ins Inland von der Besteuerung freigestellt ²⁾. In der Bundesrepublik Deutschland genießen die Investoren neben staatlichen Garantien für Exportkredite (Hermesbürgschaften) ebenfalls besondere Steuerprivilegien, wie sie etwa in § 34 d Einkommensteuergesetz ³⁾ verankert sind.

Eine Förderung privater Kapitalinvestitionen in Entwicklungsländern entzieht dem Staatshaushalt nicht nur Einnahmen, sondern sie entlastet ihn auf anderem Wege auch. Die Regierung kann auf ihre indirekte Hilfe, die Förderung privater Kapitalanlagen, und auf die hohe private Entwicklungshilfe hinweisen, da Subventionen, die deutschen Unternehmen

1) Vgl. Higgins, B., Economic Development, Principles, Problems and Policies, London 1959, S. 272 ff.

2) Vgl. Alpert, a.a.O., S. 240

3) Steuerpflichtigen, die besonders förderungswürdige Entwicklungshilfe durch Kapitalanlagen in Entwicklungsländern leisten, kann zur Förderung und zur Minderung des Wagnisses eine den Gewinn schmälernde Rücklage zuerkannt werden. Diese darf ein Drittel der Anschaffungs- oder Herstellungskosten der Kapitalanlagen nicht übersteigen.

in einem Entwicklungsland eingeräumt werden, dessen Wirtschaft zugute kommen. Sie sind somit mittelbar auch "Subventionen" an dieses Land. Die Förderung privater Kapitalinvestitionen in Entwicklungsländern ist somit als ein zweckmäßiges Subventionsmotiv zu bezeichnen.

3) Beseitigung von Kriegsfolgen, Milderung von einseitigen Kriegslasten

Wenn es darum geht, die Folgen eines Krieges zu beheben ¹⁾, einen raschen Wiederaufbau und eine Umstellung der Wirtschaft von der Kriegs- auf die Friedensproduktion zu gewährleisten, wird das Instrument der Subventionierung ein unverzichtbarer Bestandteil der Wirtschaftspolitik sein; sei es, daß der Staat der Privatwirtschaft mit Hilfe globaler Subventionen Anreize zu höherer Investitions- und Spartätigkeit gibt - wie nach dem Zweiten Weltkrieg in Form von Sonderabschreibungen oder steuerlichen Begünstigungen des nicht entnommenen Gewinns -, sei es, daß bestimmte, für den Wiederaufbau der Gesamtwirtschaft lebenswichtige Bereiche gezielte Subventionen erhalten und damit dringlicher Aufgaben vorab gelöst werden (etwa Investitionshilfegesetz, Förderung des Wohnungsbaus, Schiffsbaudarlehen).

1) Dieses Subventionsmotiv erwähnt unter anderen Ipsen (a.a.O., S. 45 f.).

Die Vorteile des Instruments der Subvention, nämlich ihre direkte Einsetzbarkeit, unmittelbare Wirksamkeit infolge direkter Einkommenszuwendung und so weiter, kommen hier voll zur Geltung. In diesen Notsituationen ließe sich die Wirtschaftstätigkeit mit Hilfe des allgemeinen Instrumentariums nicht rasch genug beleben. Die Wirtschaftspolitik hat somit die Aufgabe, solche für den Wiederaufstieg besonders wichtige Bereiche, wie etwa die Grundstoff- oder Investitionsgüterindustrien, mit gezielten Maßnahmen zu fördern.

Auch die Probleme der Eingliederung von Flüchtlingen, Vertriebenen und Verfolgten in das Sozialgefüge und in den Wirtschaftsprozess lassen sich nur mit spezifischen Interventionen und einer Einkommens- und Vermögensumverteilung lösen, kaum aber mit globalen Mitteln. Auch bei dem Versuch, die durch den Krieg verursachten Vermögens- und Besitzschäden möglichst gleichmäßig auf die gesamte Bevölkerung zu verteilen und einen Ausgleich zwischen hart und weniger hart Betroffenen anzustreben, ist die Subvention, also die Begünstigung Einzelner auf Kosten der Allgemeinheit, ein zweckmäßiges Mittel. Über die tatsächliche Wirksamkeit des Lastenausgleichs ¹⁾ nach dem Zweiten Weltkrieg gehen die Meinungen auseinander. Das Prinzip, das dabei zugrunde

1) Ipsen (a.a.O., S. 48) zählt den Lastenausgleich ebenfalls zu den Subventionen zur Behebung von Kriegsfolgen.

lag, nämlich die Förderung der Kriegsgeschädigten mit den Mitteln aus einer allgemeinen Vermögensabgabe, ist jedoch als richtig anzusehen ¹⁾.

Zu den Kriegsfolgen im weiteren Sinne gehören auch die Lasten und Entbehrungen, welche die Bevölkerung und die Wirtschaft in den Grensräumen entlang des Eisernen Vorhangs zu tragen haben. Die betreffenden Gebiete wurden durch die Grenzziehung an die Peripherie des Wirtschaftsraumes verlegt und von ihren traditionellen Absatzwegen und Einzugsgebieten abgetrennt. Infolge der hermetisch abgeschlossenen Grenzen, die keinen normalen Transitverkehr erlauben, herrschen in den Zonenrandgebieten schwierigere Bedingungen als in anderen Grensräumen. Gezielte staatliche Hilfen sind daher notwendig, um zu verhindern, daß diese Gebiete vom allgemeinen Wirtschaftsaufstieg weitgehend ausgeschlossen bleiben und die Bevölkerung in bedenklichem Maße abwandert. Eine steuerliche Bevorzugung der Zonenrandgebiete und Berlins, Frachtvergünstigungen oder Investitionshilfen sind angesichts der risikoreichen Lage, in der sich diese Gebiete befinden, zu befürworten ²⁾.

-
- 1) Die gesamten Leistungen des Lastenausgleichs (also nach dem Lastenausgleichs- und dem Soforthilfegesetz) erreichten am 31.12.1965 die Höhe von rund 56 Mrd. DM (Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Jg. 1966, S. 434).
 - 2) Auf eine nähere Untersuchung der Subventionen für Grensräume soll im Rahmen dieser Arbeit verzichtet werden. Unabhängig davon, daß dieses Subventionsmotiv zu bejahen ist, ließe sich auch hier an der Zweckmäßigkeit mancher Maßnahmen Kritik üben, insoweit die gewählte Form der

4) "Ergänzungs-" ¹⁾ und Folgesubventionen

Zu den Subventionen mit staatspolitischem Charakter gehören auch solche, die sich als Folge staatlicher Interventionen als notwendig erweisen. Wenn etwa administrative oder gesetzliche Eingriffe zugunsten bestimmter Gruppen andere Gruppen in starkem Maße benachteiligen oder in der Vergangenheit benachteiligt haben ²⁾, sollte der Staat derartige Ungleichheiten oder Wettbewerbsverzerrungen über spezielle Hilfen ausgleichen.

Nach Colm ergibt sich die Notwendigkeit von Subventionen unter Umständen gerade aus dem Mechanismus der Marktwirtschaft, wenn nämlich staatliche Eingriffe diesen gestört und Ungleichgewichte hervorgerufen haben ³⁾. F.K. Mann spricht in diesem Zusammenhang von der "Wiedergutmachung" angerichteter Schäden ⁴⁾. Dies kann wohl

Subvention dem Ziel nicht entspricht, keinen befriedigenden Erfolg erbringt oder mit Ungerechtigkeiten, einem zu hohen Verwaltungsaufwand und einer ungünstigen Beeinflussung der Struktur verbunden ist. Rahmen und Umfang dieser Untersuchung erlauben es jedoch nicht, solchen unerwünschten Erscheinungen im einzelnen nachzugehen.

- 1) Hansmeyer, K.-H., Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft, Tübingen 1963, S. 279
- 2) Die Ergänzungs- oder Folgesubventionen sind zum Teil mit den abgeleiteten Subventionen bei Palyi identisch. Sie "treten an die Stelle bereits vorhandener protektionistischer Methoden bzw. ergänzen diese, um produktionshemmende Folgen aufzuheben"; Palyi, a.a.O., S. 154
- 3) Vgl. Colm, a.a.O., S. 50
- 4) Mann, F.K., Die Staatswirtschaft unserer Zeit, Jena 1930, S. 30

als ein fragwürdiges Prinzip der Wirtschaftspolitik gelten. Man muß zweifeln, ob eine Subvention, selbst wenn sie vom Motiv her "systemkonform" ist, eine geeignete Maßnahme zur Erreichung eines Zieles darstellt, wenn sie an anderer Stelle Ungerechtigkeiten und unbeabsichtigte Nachteile hervorruft, die ihrerseits mit staatlichen Eingriffen beseitigt werden müssen.

Ist eine Subvention einmal eingeführt, so können nicht begünstigte Gruppen, bei denen vergleichbare Voraussetzungen vorliegen, unter Berufung auf bereits vorhandene staatliche Leistungen ähnliche Forderungen erheben, so daß die Unterstützungsmaßnahme dann auch auf diese ausgedehnt werden muß ¹⁾. Auf diese Weise entsteht die Lawinenwirkung einer ursprünglich als relativ begrenzt erscheinenden Subvention, die sich dann zunehmend ausbreitet ²⁾.

Folgesubventionen lassen sich aber nicht immer vermeiden. Auch wenn die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse

1) Littmann spricht davon, daß "einmal erworbene politische oder finanzielle Rechte oder Vorteile einzelner sozialer Gruppen direkt nur durch revolutionäre Akte beseitigt werden können". Daher müßten den zunächst weniger begünstigten Gruppen bald dieselben Vergünstigungen eingeräumt werden, die andere sich zuvor erkämpft hätten. Vgl. Littmann, K., *Zunehmende Staatstätigkeit und wirtschaftliche Entwicklung*, Köln und Opladen 1957, S. 101

2) Vgl. hierzu oben S. 38

eine Unterstützung im Folge-Fall nicht als unbedingt erforderlich erscheinen lassen, so hat doch die Wirtschaftspolitik die Aufgabe, eine ernsthafte Diskriminierung und Wettbewerbsbehinderung zu vermeiden. Sie sollte demnach nicht zumutbare Folgeerscheinungen von Förderungsmaßnahmen korrigieren, sofern sie sich nicht durch die Wahl einer geeigneten Subventionsform ausschließen lassen.

Zwei Beispiele sollen das Gesagte verdeutlichen. Die Landwirte hatten infolge der generellen Befreiung im Rahmen der alten Umsatzsteuer (§ 4 Ziffer 19 Umsatzsteuergesetz) auch für den Verkauf von selbstgeschlachteten Tieren keine Steuer zu entrichten. Übernehmen jedoch Großschlächter das Schlachten, so wären diese nach den allgemeinen Bestimmungen des Umsatzsteuergesetzes für eine Tätigkeit voll steuerpflichtig, die die Landwirte steuerfrei ausführen können. Der Gesetzgeber hat daher den Großschlachtern einen ermäßigten Satz von 1 % eingeräumt (§ 7b Umsatzsteuergesetz), um die Diskriminierung zu mindern. Sofern man die steuerliche Sonderregelung zugunsten der Landwirtschaft billigt, ist die Ergänzungssubvention, nämlich eine Begünstigung der Großschlachter, mithin folgerichtig. Entsprechendes gilt im folgenden Fall: Wohnraumbewirtschaftung und Mietstoppverordnung haben die Besitzer von Altwohnraum über Jahrzehnte in der Verfügung über ihr Eigentum gehindert. Die Mieten, welche die Preisverordnung gestattete, ermöglichten häufig

kaum die Instandhaltung der Wohngebäude. Wenn der Staat heute mit zinsverbilligten Krediten für Instandsetzungs- und Renovierungsarbeiten erzwungene Einnahmeverzichte in der Vergangenheit in gewissem Maße auszugleichen sucht, kann dies als eine sinnvolle Folgesubvention bezeichnet werden.

Auch dann, wenn die Wirtschaftspolitik über lange Zeit falsche Strukturen begünstigt oder vom Markt eingeleitete Strukturanpassungen verhindert hat, kann eine Folgesubvention unerläßlich sein. Ein besonders augenfälliges Beispiel bietet die Landwirtschaft. Zölle, Kontingentierungen, Marktregulierungen, staatliche Preisstützungen, Kostensubventionen und andere Maßnahmen haben sie jahrzehntelang vor der ausländischen Konkurrenz geschützt. Eine langsame Strukturwandlung, die sich ohne diese Eingriffe über die Auslese des Marktes vollzogen hätte, ist damit weitgehend unterblieben. Von der heutigen Landwirtschaft kann nicht verlangt werden, daß sie die Folgen dieses schädlichen wirtschaftspolitischen Verhaltens in der Vergangenheit allein trägt. Subventionen, die eine Anpassung an die Marktverhältnisse fördern, sind mithin zu befürworten.

Ein weiteres Beispiel für eine durch Versäumnisse der Wirtschaftspolitik bedingte Subvention ist die Steuerbegünstigung von Anlagen zur Wasser- und Luftreinigung. Der

Staat hat es lange Zeit unterlassen, durch gesetzliche Auflagen von der Industrie zu verlangen, daß sie Verunreinigungsschäden von Luft und Wasser durch Errichtung von Reinigungs-~~v~~orrichtungen vermeidet, die Kosten hierfür also in den langfristigen Rentabilitätsrechnungen ihrer Investitionen berücksichtigt ¹⁾. Ohne Einräumung einer angemessenen Übergangsfrist kann ihr nun kaum die volle finanzielle Belastung zugemutet werden, die mit solchen kostspieligen Investitionen verbunden ist. Übernimmt also der Fiskus während einer zeitlich begrenzten Anpassungsperiode einen Teil der Kosten in Form von speziellen Abschreibungsvergünstigungen, so ist dies als eine sinnvolle Folgesubvention anzusehen. Neu errichtete Unternehmen hätten die Kosten für Reinigungsanlagen dagegen in voller Höhe selbst zu tragen. Sie können sich nicht wie die vorhandenen Unternehmen darauf berufen, daß bestimmte Investitionen und Industrieanlagen gar nicht entstanden wären, wenn von Anfang an Auflagen für Reinigungsanlagen bestanden hätten.

Ergänzungs- und Folgesubventionen können mithin erforderlich sein, wenn staatliche Interventionen zu Ungleichgewichten

1) Haller, (Die Steuern, a.a.O., S. 252), führt hierzu aus, soweit der Staat Reinigungskosten übernehme, sei die betreffende Produktion kostenmäßig begünstigt. Die Produkte seien billiger als dem tatsächlichen Kostenaufwand entspreche, würden also entsprechend stärker nachgefragt. Die richtige Produktionsrichtung komme nur zustande, wenn der Staat den Produktionseinheiten die ihm entstehenden "social costs" berechne, so daß auch diese in die Kalkulation eingehen.

oder Diskriminierungen geführt, oder eine marktwirtschaftlich erforderliche Strukturanpassung verhindert haben, oder wenn durch Versäumnisse der Wirtschaftspolitik bedingte unerwünschte Entwicklungen zu korrigieren sind. Sie sollten jedoch auf die gravierenden Fälle beschränkt bleiben, da die Gefahr einer zusätzlichen Ausbreitung besteht, und es leicht zu der von Hansmeyer bezeichneten Erscheinung der "verbalen Folgesubvention" kommen kann ¹⁾; Die Interessenten berufen sich auf vermeintliche, im Gefolge von Subventionsmaßnahmen aufgetretene schädliche Wirkungen, um desto nachhaltiger weitere Staatseingriffe fordern zu können.

D. Sozialpolitische Motive

I. Begründbare Hilfen

Für sozialpolitische Subventionen besteht insofern nur ein geringer Anwendungsbereich, als die meisten sozialen Leistungen des Staates laut unserer Definition keine Subventionen darstellen, sondern zum Bereich der allgemeinen sozialpolitischen Aufgaben des Staates gehören. So etwa: Zuschüsse zur Sozialversicherung, verschiedene Vergünstigungen im Rahmen des Einkommensteuergesetzes, des Vermögensteuergesetzes, des Erbschaftsteuergesetzes. So tragen steuerliche Begünstigungen für niedrige Einkommen und Vermögen der steuerlichen Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen Rechnung, die der Konzeption der Personal-

1) Hansmeyer, Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft, a.a.O., S. 280

steuern zugrunde liegt; sie sind also keine Subventionen ¹⁾.

Steuerliche Begünstigungen, die den Zweck haben, teils private, teils öffentliche Leistungen an sozial schwache Bevölkerungskreise zu fördern, haben dagegen Subventionscharakter. Gedacht wird hier an die betriebliche Sozialpolitik, etwa die Einrichtung von Witwen-, Waisen- und Sterbekassen, an die Tätigkeit der gemeinnützigen und mildtätigen Einrichtungen und ähnliches. Solche in ihrer Wirkung zumeist geringfügige Vorteile im Dienste der Sozialpflege, die ja nicht darauf abgestellt sind, einzelne Personen wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Berufsgruppe zu bevorzugen, sind zu bejahen. Da diese steuerlichen Entlastungen weder vom Motiv her noch in bezug auf das Steuersystem problematisch sind, sollen sie in dieser Arbeit nicht näher behandelt werden.

Eine zweite Gruppe von sozialpolitischen Subventionen bilden die direkten Unterstützungen von einzelnen Personen in bestimmten Bedarfsfällen. Als Beispiele seien Miet- und Ausbildungsbeihilfen genannt. Wenn der Einzelne die Ausgaben für lebenswichtige Bedürfnisse aus seinem Einkommen nicht zu bestreiten vermag, sollte der Staat unter bestimmten Bedingungen eine direkte Hilfe gewähren. Auf diese Form der individuellen Beihilfe sollte das Hauptgewicht der sozialen

1) Vgl. hierzu S. 64 ff. und S. 214 ff.

Förderung gelegt werden, je mehr die wirkliche Bedürftigkeit unter der Bevölkerung schwindet. Im Vergleich zu breit gestreuten sozialpolitischen Subventionen kann in den Fällen wirklicher Armut eine auf die individuelle Bedürftigkeit abgestellte Beihilfe einen größeren Erfolg erzielen, ohne daß damit umfangreiche Ausgaben für den Staatshaushalt verbunden sind. Hohe Wirksamkeit, offener Ausweis und sparsame Mittelverwendung verbinden sich hier. Sie machen diese Art der Subvention zu einem effizienten Instrument der Sozialpolitik. Bei der Behandlung der Subventionsformen werden wir auf diese sozialpolitischen Hilfen noch zu sprechen kommen.

II. Eine nicht zielgerechte Förderung: Verbilligung von Bedarfsgütern

Im Gegensatz zu den individuellen Beihilfen sollten Preissubventionen als Mittel der Sozialpolitik abgelehnt werden. Mit Vergünstigungen (meist steuerlicher Art), die an Produzenten und Händler gewährt werden, um diese zu Preissenkungen oder zu einem Verzicht auf Preiserhöhungen zu veranlassen, haben wir uns bereits oben auseinandergesetzt ¹⁾. Abgesehen von den dort vorgetragenen systematischen Bedenken sind Preissubventionen als Mittel der Sozialpolitik noch aus anderen Erwägungen abzulehnen.

1) Vgl. hierzu S.103 ff.

Allgemeine Preis- oder Verbilligungssubventionen, denen der Gedanke zugrunde liegt, die kleinen Einkommen von Ausgaben für lebenswichtige Güter zu entlasten, verlieren im Zuge der breiten Einkommenssteigerung heute an Bedeutung ¹⁾. Sie sind eher für ein Land mit verbreiteter Armut geeignet, in dem die oben genannten sozialpolitischen Mittel, wie Zuschüsse zur Sozialversicherung oder eine weitgehende Schonung der unteren Klassen in der Einkommensbesteuerung nicht genügen würden, um die soziale Not zu lindern und vielköpfigen Familien eine ausreichende Ernährung zu sichern. Viele Personen befinden sich mit ihrem Einkommen ohnehin jenseits der Steuerpflicht oder beziehen überhaupt keine regelmäßigen Einkünfte. Das trifft für Entwicklungsländer mit ihrer für Deutschland heute unbekannten Armut zu.

Je geringer nun der Anteil der bedürftigen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung ist, umso weniger scheint es angebracht, allgemeine Begünstigungen zu gewähren, um einer kleinen Gruppe zu helfen. Angesichts des hohen deutschen Lohnniveaus einerseits, der hohen sozialen Leistungen direkter Art andererseits, sind allgemeine Preissubventionen nicht mehr am Platz. In vereinzelten Notfällen, die es trotz allen sozialen Fortschritts gibt und immer geben wird, sollten die Fürsorgeämter, mildtätige Körperschaften und

1) Vgl. auch oben S. 106 f.

ähnliche Institutionen dagegen rasch und großzügig Hilfe leisten.

Nicht zu vergessen ist, daß der tatsächliche Erfolg von Preissubventionen, die allen Steuerzahlern zugute kommen, äußerst ungewiß ist ¹⁾. Sie erhöhen notwendigerweise auch die Steuerlast der Allgemeinheit ²⁾ und können sich damit also für den einzelnen selbst aufheben ³⁾. Finanzielle Hilfen, die sich zwar in niedrigeren Preisen für Güter und Dienste bemerkbar machen, infolge erhöhter Steuern aber von vornherein das verfügbare Einkommen des einzelnen reduzieren, sind ein Widerspruch in sich selbst ⁴⁾. Sie sind vornehmlich dazu angetan, den Staats- und Verwaltungsapparat aufzublähen, die staatliche Tätigkeit auszuweiten und ein Mehr an privatem Einkommen durch die Hände des Staates fließen zu lassen.

-
- 1) "Protection for all is protection for none, and protection for some is an injustice to all". Hisst, F.W., Safe Guarding and Protection in Great Britain and in the United States, London 1927, S. 72
 - 2) Auch bei einer Defizitfinanzierung wird die Allgemeinheit in Form des Verlustes an Kaufkraft belastet.
 - 3) Vgl. etwa Nöhl von der Nahmer, a.a.O., S. 161
 - 4) Nach Auffassung von Colm (a.a.O., S. 52) findet hier eine Einkommensverlagerung statt. Vgl. auch Schmölders, Finanzpolitik, a.a.O., S. 150

Verbilligungssubventionen hätten nur unter der Voraussetzung einen sozialpolitischen Wert, daß sie eine wirksame, am Realeinkommen ansetzende Umverteilung zugunsten der niedrigeren Einkommensklassen bewirken ¹⁾. Dies wäre dann der Fall, wenn die Bezieher der höheren Einkommen relativ mehr Steuern für die Finanzierung aufbringen würden als die Bezieher der kleineren Einkommen. Ferner müßte der Beitrag, den die als subventionsbedürftig angesehenen Personenkreise insgesamt zur Finanzierung der Subvention leisten, niedriger sein als der Vorteil, den sie durch den Kauf der verbilligten Güter gewinnen ²⁾. Ob ein solcher redistributiver Effekt erzielt wird, hängt also davon ab, welche Gruppen in welchem Umfang durch ihren Steuerbeitrag die erforderlichen Mittel zur Finanzierung der Vergünstigung aufbringen und in welcher Höhe sie von ihr profitieren.

Es erscheint nun zumindest fraglich, ob Verbilligungssubventionen eine Redistribution der Realeinkommen zugunsten der kleinen Einkommensbezieher bewirken ³⁾. Infolge der

-
- 1) So werden die Verbilligungssubventionen häufig als ein wichtiges Mittel der fiskalischen "Einkommensredistribution" angesehen. Vgl. Lim, T.B., *Redistribution of Income in Underdeveloped Territories*, in: *Income Redistribution and Social Policy*, London 1954, S. 273
 - 2) Boehme (a.a.O., S. 96) vertritt die Auffassung, eine Brotsubvention könne, obwohl die ganze Bevölkerung in ihren Genuß käme, bei den ärmeren Schichten einen stärkeren Einkommenseffekt auslösen, weil diese relativ weniger Steuern als die reicheren Schichten bezahlen.
 - 3) Ziegler (a.a.O., S. 75) bejaht eine Redistribution durch Verbilligungssubventionen.

Progression wird aus einem höheren Einkommen ein größerer Beitrag zu den Staatsausgaben geleistet. Auf der anderen Seite kann man annehmen, daß ein Bezieher eines relativ hohen Einkommens infolge seiner anders gelagerten Verbrauchsstruktur die verbilligten Güter, soweit es sich um Grundnahrungsmittel handelt, weniger als der Bezieher eines geringen Einkommens verbraucht ¹⁾. Trägt er aber mehr zur Finanzierung einer Leistung bei, als er die Leistung in Anspruch nimmt, so leistet er aus seinem Einkommen einen redistributiven Beitrag zugunsten der Bezieher kleiner Einkommen.

Diese Aussage läßt sich allerdings kaum verallgemeinern und auf die Gesamtheit der kleinen und größeren Einkommen beziehen. Bei höherwertigen Gütern, wie zum Beispiel elektrischer Strom und Verkehrsleistungen, kann die Annahme bezüglich der Grundnahrungsmittel, der Bezieher eines hohen Einkommens verbrauche weniger subventionierte Güter als der kleine und mittlere Einkommensbezieher, sich ins Gegenteil verkehren. Ferner muß der gesamte Steuerbeitrag aller Einkommensgruppen zu der Finanzierung der Subvention berücksichtigt werden, will man die tatsächliche Einkommensredistribution ermitteln. Die niederen und mittleren Einkom-

1) In diesem Falle ist auch die Familiengröße von Bedeutung. Eine Lebensmittelsubvention kommt einer kinderreichen Familie mehr zugute als einer kleineren Familie mit gleich hohem Einkommen. Vgl. Boehme, a.a.O., S. 97 und Lim, a.a.O., S. 275

mensklassen bringen etwa 67 % der gesamten Lohnsteuer auf ¹⁾. Nimmt man dagegen Lohn- und Einkommensteuer zusammen, dann beträgt der Anteil der unteren Einkommensklassen am Gesamtaufkommen aus diesen Steuern nur rund 31 % ¹⁾. Berücksichtigt man nur die Lohnsteuer, dann trägt die Masse der unteren Einkommensbezieher insgesamt einen größeren Anteil an den Kosten der Preisvergünstigung, unter Einbeziehung der Einkommensteuer jedoch einen geringeren.

Da die Preissubventionen aus dem allgemeinen Steuertopf finanziert werden, in den auch noch die anderen Bundessteuern fließen, müßten auch diese hinsichtlich des Beteiligungsverhältnisses der Einkommensgruppen untersucht werden ²⁾. Da das Problem der Steuerinzidenz empirisch bislang kaum hinreichend geklärt ist, also nicht feststeht, in welchem Umfang der Verbraucher etwa auch Teile der Körper-

-
- 1) Berechnet nach Tabellen des Statistischen Jahrbuchs, Jg. 1966, a.a.O., S. 453. Die Zahlen gelten für das Jahr 1961. Unter niederen und mittleren Einkommen wurden die Größenklassen bis zu 12 000 DM Einkommen jährlich zusammengefaßt.
 - 2) Der endgültige Effekt von Subventionen auf die Einkommensverteilung, das heißt der Nettovorteil für einzelne Einkommensschichten, läßt sich nur dann ermitteln, wenn die Verteilung der gesamten Steuerlasten in eine Analyse mit einbezogen wird. Eine derartige Untersuchung ist von Adler, J.H., The Fiscal System, in: Fiscal Policy, hrsg. von Kenyon E. Poole, New York 1953, vorgenommen worden.

schaftsteuer und der Vermögensteuer ¹⁾ trägt, läßt sich kaum eine gültige Aussage über die Beteiligung der verschiedenen Einkommensklassen an der Finanzierung einer Verbilligungssubvention machen.

Wir kommen also zu dem Ergebnis, daß, abgesehen von den systematischen Bedenken gegen Preissubventionen, die allgemeine Verbilligung von Bedarfsgütern durch Subventionen aus folgenden Gründen kein geeignetes Mittel der Sozialpolitik ist:

Eine breit gestreute, an die gesamte Bevölkerung verteilte Subvention ist angesichts des allgemeinen Wohlstandsniveaus nicht als erforderlich anzusehen. Die Staatskasse wird mit unverhältnismäßig hohen Kosten belastet.

Eine Subventionierung der gesamten Bevölkerung ist ein Widerspruch in sich selbst.

Es ist kaum anzunehmen, daß eine nennenswerte Einkommensredistribution zwischen den niederen und höheren Einkommensklassen erfolgt, selbst wenn Preissenkungen vorgenommen werden sollten.

1) Nach Föhl können die Unternehmen unter bestimmten Umständen selbst progressive Gewinnsteuern überwälzen; vgl. Föhl, C., Kritik der progressiven Einkommenbesteuerung, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 16 (1955), S. 1. Siehe ferner Schmolders, Finanzpolitik, a.a.O., S. 229: "Prinzipiell ist in der Marktwirtschaft jede Steuer überwälzbar".

Drittes Kapitel

FORMEN DER SUBVENTION

Eingangs wurde die Ansicht vertreten, Subventionen könnten auch in einer marktwirtschaftlichen Ordnung ein zweckmäßiges Instrument sein, um bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Ziele zu erreichen. Im vorangehenden Kapitel wurde eine Abgrenzung versucht und eine Reihe von Motiven genannt, die unter bestimmten Bedingungen staatliche Hilfeleistungen rechtfertigen. Nunmehr werden zum Schluß des allgemeinen Teils die gebräuchlichsten Formen staatlicher Förderung untersucht, ob sie zur Durchführung der "systemgerechten" subventionspolitischen Ziele geeignet sind.

A. Auswahlkriterien

In der Praxis ist eine verwirrende Vielzahl von verschiedenen Subventionsformen gebräuchlich. Ihre Eignung für eine als berechtigt angesehene Hilfeleistung ist nach den folgenden Gesichtspunkten zu beurteilen:

Inwieweit werden sie dem Motiv der Subvention überhaupt gerecht ¹⁾, das heißt, inwieweit eignen sie sich, die

1) Von wirtschaftspolitischen Maßnahmen ist grundsätzlich zu fordern, daß sie "zieladäquat" sind. Vgl. Seraphim, H.J., Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, Göttingen 1955, S. 298 ff.

beabsichtigte Wirkung zu erzielen? Empfiehlt sich zum Beispiel für sozialpolitische Maßnahmen eher eine globale oder eine individuelle Beihilfe? Welche Form muß die Wirtschaftspolitik wählen, wenn ein vom Markt vorgezeichneter Anpassungsprozeß beschleunigt werden soll?

Häufig hat sich gezeigt, daß eine Subvention, die eine Strukturverschiebung beschleunigen sollte, diese gerade verhindert hat. Es läßt sich vermuten, daß die Auslesewirkung des Marktes schon längst zu einer Überwindung der Krise in der Landwirtschaft geführt hätte, wenn nicht jahrzehntelang in falscher Weise interveniert worden wäre ¹⁾. Pauschale Einkommenshilfen verhindern das notwendige Ausscheiden der unrentablen Klein- und Kleinstbetriebe, und Einfuhrzölle, Marktregulierungen und Preisstützungen sind dazu geeignet, die Rationalisierung und Umstellung der lebensfähigen Betriebe hinauszuschieben. So führen an die Produktmenge gekoppelte Hilfen, wie sie in der Landwirtschaft

1) Vgl. Hansmeyer, Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft, a.a.O., S. 15 und S. 258 ff. Nach Hansmeyer ist der Staat zu einem beträchtlichen Teil für versäumte Anpassungen der Landwirtschaft an veränderte wirtschaftliche Gegebenheiten verantwortlich zu machen: "seit er durch Schutzzölle aller Art die Notwendigkeit der Anpassung heimischer Wirtschaftsweisen an die strukturellen Veränderungen des Weltmarktes zu verdecken begann, verhinderte er die Neuorientierung in einem relativ frühen Stadium. Späterhin machte er die landwirtschaftliche Kapitalbildung und damit das Vordringen technisch-rationaler Verhaltensweisen durch sein planwirtschaftliches Niedrigpreissystem unmöglich". (S. 15)

vielfach üblich sind, in der Regel zur Produktionsausweitung, was den Konkurrenzdruck verstärkt und den Erfolg der Maßnahme in Frage stellt.

Die Wahl einer unter dem Gesichtspunkt der Erfolgswirksamkeit geeigneten Subventionsform ist also von großer Wichtigkeit. Eine Unterstützungsmaßnahme, deren Motiv zwar gerechtfertigt, deren Form aber nicht dazu geeignet ist, den gewünschten Erfolg zu bewirken, ihm unter Umständen gar zuwiderläuft, bedeutet eine überflüssige Belastung des öffentlichen Haushalts. Die staatliche Hilfeleistung sollte daher möglichst gezielt, also auf einen bestimmten Verwendungszweck abgestellt sein, was etwa Auflagen, die an die Vergabe der staatlichen Mittel geknüpft werden, bewirken können.

Ein weiterer Gesichtspunkt ist für die Wahl der Subventionsform von Bedeutung. Die Öffentlichkeit, das heißt der Steuerzahler haben ein Recht darauf, genau unterrichtet zu werden, wer die eigentlichen Nutznießer einer Förderungsmaßnahme sind, wie hoch der dem einzelnen zukommende Vorteil ist und wie hoch die damit verbundenen Ausgaben oder Einnahmeausfälle der öffentlichen Haushalte insgesamt sind. Diese Bedingung ist aber bisher keineswegs erfüllt ¹⁾.

1) Recktenwald weist darauf hin, daß es bis heute keine befriedigende Antwort auf die Teilfrage der formalen Ausgabeninzidenz gäbe: "nämlich welche Gruppen unserer Gesellschaft erhalten in welcher Höhe unmittelbar, beileibe nicht mittelbar, Staatshilfe?" Recktenwald, Die Finanzwissenschaft unserer Zeit, a.a.O., S. 15

Werden zugunsten eines Bereichs zahlreiche Subventionsformen angewandt, so läßt sich die Höhe aller von ihm in Anspruch genommenen Unterstützungen kaum mehr übersehen, noch weniger der Betrag, den der einzelne Subventionsempfänger erhält, oder ob dieses Maß seinem Bedarf entspricht. Das ist im hohen Maße in der Landwirtschaft der Fall. Es läßt sich nicht eindeutig ermitteln, wie hoch die direkten und indirekten Begünstigungen sind, die auf eine bestimmte Betriebsgrößenklasse entfallen. Es besteht lediglich die Vermutung, daß die Subventions-"Rente" mit zunehmender Betriebsgröße wächst ¹⁾. Dies scheint aber nicht ein wünschenswertes und überdies ein kostspieliges Verfahren zu sein. Es empfiehlt sich daher, mit einer möglichst geringen Zahl von zweckmäßigen Formen auszukommen. Hansmeyer ist der Ansicht, damit sei eine verstärkte "Merklichkeit" ²⁾ verbunden, die dazu beitragen könne, die Subvention als staatliche Unter-

1) Dies gilt insbesondere für jene Subventionsarten, die nach dem Umfang der Erzeugung beziehungsweise des Absatzes (Erlössubventionen, etwa Milchsubventionen) oder der verwendeten Betriebsmittel (Kostensubventionen, etwa Dingenmittelsubventionen) bemessen werden. Hansmeyer untersucht die Verteilung der wichtigsten Subventionsarten auf die einzelnen Betriebsgrößen und kommt zu dem Schluß, daß bei einem "insgesamt annähernd proportionalen Verlauf der Gesamtheit aller staatlichen Hilfen" sich bei zunehmender Hektarzahl ein absolut zunehmender Transfer ergibt, "der dazu führen kann, daß einzelnen Betriebsgrößengruppen überproportional große Teile der Staatshilfe zugute kommen". (Hansmeyer, Finanzielle Staatshilfen ..., a.a.O., S. 238). Der proportionale Verlauf bedeute, so führt Hansmeyer an anderer Stelle aus, nicht etwa eine gleichmäßige und damit gewissermaßen "strukturneutrale" absolute Verteilung. "Je nach der Erzeugung oder Inanspruchnahme der verschiedenen Bemessungsgrundlagen ergeben sich sehr unterschiedliche absolute Beträge, die die einzelnen Betriebssysteme als Gruppe durchaus verschiedenartig begünstigen können". (Hansmeyer, Finanzielle Staatshilfen ..., a.a.O., S. 237)

2) Hansmeyer, Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 24

stützungsmaßnahmen zu kennzeichnen. Eine an einer Steile ansetzende Subvention, eine "Alleinsubvention", die noch dazu persönlich und diskriminatorisch in Empfang zu nehmen wäre, entspräche dieser Forderung am besten ¹⁾. Hansmeyer schränkt diese Aussage für die Landwirtschaft indes wieder ein. Er meint, wenn es sich um eine derart hohe Summe wie bei der Landwirtschaft handle, könne diese nur an mehreren Einströmstellen und möglichst indirekt in den Kreislauf eingeschleust werden.

Der Forderung, daß die Belastung des Haushalts ohne komplizierte Berechnung ersichtlich sein sollte, werden die steuerlichen Subventionen zum größten Teil nicht gerecht. Die Subventionsuntersuchungen des Finanzministeriums geben davon ein Zeugnis ²⁾. Hat sich

1) Vgl. Hansmeyer, Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft, a.a.O., S. 289

2) Anstelle einer Zahlenangabe über die Höhe des Steuerausfalls findet sich bei einem großen Teil der Positionen der Hinweis: "Bezifferung des Steuerausfalls mit besonderen Schwierigkeiten verbunden und nicht oder nur nach weiteren Untersuchungen möglich". (Fußnote 6 b, Finanzbericht 1966, a.a.O., S. 188-200). Ebenso häufig müssen "grobe Schätzungen" zu Hilfe genommen werden (Fußnote 6 a, ebenda) oder die Zahlenangaben sind unvollständig: "Nachgewiesen nur soweit statistisch erfaßbar". (Fußnote 26, ebenda). Vgl. auch oben S. 11, Fußnote 4

die Zahl der nicht schätzbaren Steuersubventionen nach den neuesten Untersuchungen des Finanzministeriums auch etwas verringert, so muß eine Maßnahme, deren Kosten nur nach mühevollen Erhebungen oder unter Umständen überhaupt nicht angegeben werden können, grundsätzlich als fragwürdig erscheinen. Der Gesetzgeber würde sich möglicherweise zu mancher Beihilfe gar nicht entschlossen haben, wenn von vornherein deren Gesamtkosten bekannt gewesen wären.

Die zu erwartenden Aufwendungen des Fiskus für eine Subvention sowie der Vorteil des einzelnen Empfängers sollte also nach Möglichkeit bekannt sein. Ferner ist darauf zu achten, daß die Belastung der öffentlichen Haushalte möglichst gering bleibt. Der finanzielle Aufwand für eine Unterstützungsmaßnahme wird umso geringer sein, je mehr es gelingt, die Hilfe in gezielter Form zu gewähren, was den angestrebten Erfolg eher begünstigt als schmälert. Der Subventionsgeber sollte also versuchen, die Unterstützung nur einem bestimmbaren Kreis von wirklich hilfebedürftigen Personen und Unternehmungen zukommen zu lassen. Es ist also möglichst zu vermeiden, daß durch die Wahl einer ungeeigneten Form auch solche Gruppen von der Begünstigung profitieren, die ihrer nicht bedürfen. Gelingt das nicht, so verteuert sich die Aktion einerseits erheblich, zum anderen kann sie sich für die wirklich Notleidenden entwerten, da ihnen dann nicht zu einem echten Vorsprung vor ihren Konkurrenten verholfen wird.

Da Unterstützungen im allgemeinen auf den Bedarf der Betriebe mit der ungünstigsten Ertrags-Aufwands-Relation ausgerichtet werden, erhalten bei generellen Maßnahmen die günstig arbeitenden Betriebe ein Differentialeinkommen, das man als Subventionsrente bezeichnen kann ¹⁾. "Diese Subventionsrente schafft tatsächlich neue Standesvorteile, eben jene vom Bundesfinanzminister genannten neuen, Feudalverhältnisse" ¹⁾. Es ist also generell eine Form der staatlichen Förderung vorzuziehen, die möglichst auf den individuellen Bedarf abgestellt ist. Diesem Erfordernis widerspricht in hohem Maße die am Umsatz, an der Produktionsmenge oder an bestimmten Kostenarten orientierte Subvention.

Ferner sollte durch die Wahl einer geeigneten Bemessungsgrundlage der staatlichen Hilfe sicher gestellt werden, daß sie parallel mit der abnehmenden Bedürftigkeit des Empfängers sinkt. Das Gegenteil ist zum Beispiel bei Kosten- und Erlössubventionen der Fall, die mit Produktionsausweitungen automatisch steigen, ohne Rücksicht auf einen damit eventuell verbundenen degressiven Verlauf der Kosten je Produkteinheit. Das widerspricht aber dem Ziel einer Anpassungshilfe.

1) Vgl. Institut für Finanzen und Steuern, Subventionen, a.a.O., S. 70

B. Gliederung der Subventionsformen

Das Einteilungskriterium der Subventionsformen ist nicht wie bei den Motiven der übergeordnete wirtschaftspolitische oder außerwirtschaftliche Zweck, vielmehr geht es darum, zu unterscheiden, in welcher Weise eine Beihilfe gewährt, an welcher Stelle sie angesetzt wird. So ist bei einem staatlichen Zuschuß zu der innerbetrieblichen Rationalisierung nicht die Förderung der Rationalisierung als Motiv der Subvention aufzufassen, sondern die dahinterstehende Absicht, etwa die Beschleunigung des Anpassungsvorganges eines in Strukturschwierigkeiten geratenen Wirtschaftszweiges. Ansatz oder Form, in der diese Strukturhilfe gegeben wird, wären dann ein staatlicher Zuschuß zur innerbetrieblichen Rationalisierung.

Es lassen sich nach dem formalen Merkmal der Finanzierung zwei Gruppen von Subventionsformen bilden: Solche, die als Haushaltsausgaben in Erscheinung treten, mithin unmittelbar Kosten verursachen, und solche, die einen Verzicht auf Einnahmen im weitesten Sinne bedeuten, wie etwa Begünstigungen bei Steuern, Zöllen ¹⁾ und Gebühren und der Verzicht auf Schuld- und Kapitalzinsen und auf Verkaufserlöse. Für diese Zweiteilung hat sich im allgemeinen Sprachgebrauch die Be-

1) Steuer- und Zollbeträge, die erst eingezogen und dann rückerstattet werden, rechnen zu den direkten Subventionen.

zeichnung direkte und indirekte ¹⁾ Subventionen eingebürgert. Man könnte auch sagen: Zuschußsubventionen und Verzichtsubventionen. Diese hier verwendete Einteilung ist nicht ganz mit der gelegentlich anzutreffenden Unterscheidung in "offene und versteckte" ²⁾ Subventionen identisch, auch nicht mit einer Verwendung des Begriffes "direkte und indirekte" Subventionen, die sich auf den Destinator der Unterstützung bezieht. Direkte Subventionen mehr unmittelbar das Einkommen des Empfängers (also etwa Preis-, Kosten- oder Steuersubventionen), indirekte kommen dagegen dem Betreffenden über eine staatliche Förderung von überbetrieblichen Organisationen, Institutionen und so weiter zugute ³⁾.

-
- 1) Diese Einteilung findet sich bereits bei Colm, a.a.O., S. 48. Vgl. auch Freudenberg, a.a.O., S. 48 sowie Meinhold, a.a.O., S. 239
 - 2) Diese Unterscheidung wurde bereits von Palyi verwendet. Vgl. Palyi, a.a.O., S. 154: "Offen" sind dabei Subventionen, deren Zweck aus den öffentlichen Haushaltsplänen ersichtlich ist. "Versteckt" oder "verschleiert" sind dagegen solche, die nicht aus den Haushaltsplänen erkennbar sind (etwa Kassenkredite an die Bundesbahn).
 - 3) Auf weitere in der Literatur verwendete Einteilungen der Subventionen (etwa "originäre" und "abgeleitete" oder "bedingte" und "unbedingte") soll hier nicht eingegangen werden. Näheres hierzu siehe bei Boehme, a.a.O., S. 27 ff. In Anlehnung an die von Roepke geprägte Unterscheidung von "konformen" und "nicht konformen" Interventionen (Roepke, Gesellschaftskrisis der Gegenwart, a.a.O., S. 259 ff.) wird auch gelegentlich eine Trennung in konforme und nicht konforme Subventionen vorgenommen.

I. Direkte Hilfen

Die Wirksamkeit der direkten Zuschüsse im Hinblick auf den angestrebten Erfolg hängt weitgehend von der Art ab, in der sie gewährt werden. Eine Einteilung der direkten Zuschüsse soll daher unter dem Gesichtspunkt vorgenommen werden, in welchem Grade sie zweckgebunden sind und an wen die Subvention ausgezahlt wird. Als Empfänger kommen in Frage: Betriebe, Gemeinschaftseinrichtungen, Gemeinden, Einzelpersonen.

1. Zuschüsse an einzelne Unternehmen

(a) Besserung der allgemeinen Gewinnsituation

(aa) Allgemeine Betriebszuschüsse, Verlustübernahmen (Verlustsubventionen)

Hierunter fallen: Verlorene Zuschüsse, die dazu dienen, schlechthin den Betrieb aufrechtzuerhalten, einen Verlust teilweise oder restlos auszugleichen oder die allgemeine Gewinnlage zu bessern. Diese Form wird hauptsächlich bei öffentlichen Wirtschaftsunternehmen angewendet.

(Beispiele: Abdeckung der Verluste öffentlicher Verkehrsbetriebe, etwa Bundesbahn, Lufthansa, Flughafengesellschaften oder der Versorgungsbetriebe und Theater).

(bb) Zuschüsse zur Verbilligung von Kostengütern
(Kostensubventionen) ¹⁾ ²⁾

Hierunter sind folgende Maßnahmen zu verstehen:
Verbilligung von Betriebsmitteln, wie Düngemittel,
Gasöl, Saatgut, Rückerstattung bereits gezahlter
Steuern und Zölle, allgemeine Zinszuschüsse zur
Festigung der Betriebe und zur Konsolidierung
drückender kurzfristiger Verbindlichkeiten
(Beispiele: Umschuldungskredite für gewerbliche
Unternehmen von Kriegssachgeschädigten, Überbrück-
ungsdarlehen für die Heringsfischerei, etwa für
Reedereien, die zwei Jahre lang keine Rendite ab-
geworfen haben, Zinszuschüsse für Ernteschadens-
darlehen).

(cc) Zuschüsse je Produkteinheit (Erlössubventio-
nen) ²⁾

Der Unternehmer erhält je hergestellte Einheit
einen bestimmten Zuschuß. Als Beispiele wären zu

-
- 1) Von den Kostensubventionen sind die Preissubventionen zu unterscheiden. Kostensubventionen sollen die Kosten der Unternehmer senken, damit diese bei einem bestimmten (als gegeben angesehenen) Marktpreis noch existieren können, während Preissubventionen die Unternehmer (für die in diesem Falle der Preis ein Aktionsparameter ist) veranlassen sollen, den Preis im Interesse der Käufer zu senken. Vgl. hierzu Boehme, a.a.O., S. 24 f. Im ersten Fall soll also der Unternehmer, im zweiten der Konsument gefördert werden.
- 2) Hansmeyer bezeichnet diese Subventionsformen als "Quotitätsausgaben". Vgl. Hansmeyer, Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 28

nennen: Prämien für stärkereiche Kartoffeln, Flachs und Hanf; Milch- und Eierausgleichbeträge; Filmprämien; Ausgaben für staatliche Stützungskäufe, soweit sie (einschließlich der Unkosten für Lagerhaltung, Verwaltung und ähnliches) die Wiederverkaufspreise übersteigen; Überzahlung öffentlicher Aufträge.

(b) Betriebliche Rationalisierung

Projektgebundene Investitions- und Zinszuschüsse

Diese Subventionen können als Zinszuschüsse für bestimmte Investitionsprojekte oder als pauschale Zuschüsse zu den Kosten von Rationalisierungsinvestitionen gewährt werden. Als Beispiele sind zu nennen: Landwirtschaftliche Betriebe erhalten Zuschüsse zum Kauf von Maschinen und Grünfuttersilos, zur Schädlingsbekämpfung, zur Flurbereinigung und zur Verbesserung der Agrarstruktur (Aufstockung der Betriebsgröße, Förderung des Grunderwerbs) sowie zur Aussiedlung und zur Besitzfestigung. Zinszuschüsse werden gewährt zur Förderung landwirtschaftlicher Um- und Neubauten, für den Stromanschluß nicht versorgter Betriebe, für den Neubau von Fischkuttern und Loggern, zum Wiederaufbau der deutschen Handelsflotte.

(c) Liquidierung des Betriebs

Zuschüsse zur Aufgabe des Betriebes (Liquidations-
zuschüsse)

Die Subvention wird an die Voraussetzung gebunden, daß der Unternehmer den Betrieb aufgibt und sich einer anderen Beschäftigung zuwendet. Beispiele sind: Stilllegungsprämien für Mühlen- und Tabakbetriebe und für Zechen des Steinkohlenbergbaus; Abwrackprämien.

2. Zuschüsse an Gemeinschaftsinstitutionen

Bei dieser Subventionsform wird der öffentliche Zuschuß nicht dem einzelnen Unterstützungsbedürftigen ausgehändigt sondern einer Institution, die gemeinsame Aufgaben einer Wirtschaftsgruppe wahrnimmt. Als Beispiele sind zu nennen: Banken erhalten Vergütungen für die Verwaltung von subventionierten Darlehen (insbesondere Darlehen für die Landwirtschaft). Der Staat gewährt Zuschüsse an Wohnungsbauunternehmen, an Anstalten zur Tierseuchenbekämpfung (Virusgewinnungsanlagen), an Institute und Anstalten, die Zweckforschung betreiben, und an Einrichtungen der beruflichen Aus- und Fortbildung und der Umschulung (Lehrlingsunterweisung, Lehrgänge, Schulungskurse, Begabtenförderung, Bundesfachschohlen des Hotel- und Gaststättengewerbes). Ferner gehören hierunter etwa Zuschüsse an Einrichtungen für betriebliche Rationalisierung, Be-

triebsberatung und allgemeine Leistungssteigerung und an betriebswirtschaftliche und betriebstechnische Beratungsstellen sowie Zuschüsse an Einrichtungen der Gewerbeförderung und für Veranstaltungen des internationalen Berufs- und Leistungswettbewerbs.

Zu den Subventionen für Gemeinschaftseinrichtungen zählen ferner die (durch den Verkauf nicht gedeckten) Kosten der staatlichen Vorratshaltung zum Zwecke der Marktregulierung (Getreide, Zucker, Fett, Fleisch und so weiter); Zuschüsse an landwirtschaftliche Alterskassen und an die knappschaftliche Rentenversicherung, soweit sie die Zuschüsse pro Arbeitnehmer an die Rentenversicherung für Arbeiter und Angestellte übersteigen.

3. Zuschüsse an Gemeinden für Zweckausgaben

Mitunter erhalten Gemeinden zur Wahrnehmung bestimmter Aufgaben, die an sich aus dem Steueraufkommen der Gemeinde bestritten werden müßten, direkte Zuschüsse aus Bundes- oder Ländermitteln ¹⁾. Als Beispiele sind zu nennen: Die Gemeinden erhalten Zuschüsse zum Ausbau der Wirtschaftswege, der Strom- und Wasserversorgung, der Abwässerbeseitigung, der Kanalisation und zum Aufbau von Fach- und Berufsschulen.

1) Diese Maßnahmen zählen nicht zum allgemeinen Finanzausgleich.

4. Zuschüsse an private Haushalte

Sie werden in der Regel an eine bestimmte Einkommensverwendung gebunden. Hierunter fallen etwa Wohnungsbau- und Sparprämien, Zinszuschüsse zum privaten Wohnungsbau und zur Modernisierung von Altbauwohnungen sowie Grundsteuerbeihilfen für Arbeiterwohnstätten, Miet- und Lastenbeihilfen und Umschulungszuschüsse.

II. Indirekte Staatsleistungen

Indirekte Subventionen sind geldwerte Vorteile, die einzelnen Gruppen dadurch gewährt werden, daß der Staat ¹⁾ auf Einnahmen verzichtet ²⁾, die ihm von Rechts wegen zustehen. Soweit die Einnahmen einer öffentlichen Körperschaft oder Anstalt nicht erwerbswirtschaftlicher Art durch Subventionen, wie zum Beispiel Gebührennachlässe, geschmälert werden, sind unter Umständen direkte Zuschüsse der Trägerkörperschaft erforderlich. Trotzdem handelt es sich in diesen Fällen um indirekte Subventionen, da die öffentliche Hand auf Einnahmen verzichtet. Die bei den direkten Subventionen gewählte Gliederung nach der Wirksamkeit empfiehlt sich bei den indirekten Subventionen

1) Nicht dagegen erwerbswirtschaftliche Unternehmen der öffentlichen Hand. Diese können nicht Subventionsgeber sein, sondern sind selbst Subventionsempfänger, auch wenn sie die Subvention an die Käufer weiterleiten.

2) Küng etwa definiert indirekte Subventionen als jede Art eines beabsichtigten Einnahmeverzichts. Vgl. Küng, Der Interventionismus, a.a.O., S. 94

insofern nicht, als diese von vornherein in weit geringerem Maße für gezielte, zweckgebundene Hilfen geeignet sind.

Es wird daher im Folgenden eine formale Einteilung gewählt.

Die gebräuchlichsten Formen indirekter Förderung sind:

- (a) Verzicht auf Steuereinnahmen ¹⁾ 2)
- (b) Verzicht auf Zolleinnahmen ¹⁾
- (c) Verzicht auf Gebühren und Beiträge ³⁾
- (d) Verzicht auf Verkaufserlöse ⁴⁾
- (e) Verzicht auf eine angemessene Verzinsung des werbend investierten Kapitals der öffentlichen Hand
- (f) Verzicht auf eine angemessene Verzinsung von öffentlichen Krediten und Darlehen ⁵⁾

1) Vgl. Küng, Der Interventionismus, a.a.O., S. 94

2) Zum Verzicht auf Steuereinnahmen zählt auch die Steuerstundung. Vgl. etwa Ipsen, a.a.O., S. 7

3) Die Freistellung von bestimmten Gebühren wird zum Beispiel bei Masoin (a.a.O., S. 25) als indirekte Subvention bezeichnet. Als Beispiele sind zu nennen: Gebühren des Bauordnungsamtes, Gebühren für Entwässerung und Müllabfuhr. Vgl. Löbke, O., Die Subventionierung des Wohnungsbaus, insbesondere seit 1945, Forschungsstelle für Siedlungs- und Wohnungswesen an der westfälischen Landesuniversität zu Münster i.W. E.V., "Beiträge und Untersuchungen", Bd. 43, Münster 1951, S. 127 f.

4) Der Verkauf von Gütern und Leistungen öffentlicher Unternehmen erwerbswirtschaftlicher Art zu Verlustpreisen zählt nicht dazu.

5) Diese sind von staatlichen Zinszuschüssen zu privaten Krediten zu unterscheiden.

C. Eignung der Subventionsformen für bestimmte
Förderungszwecke

Im folgenden Abschnitt wird die Frage gestellt, welche Subventionsform am besten geeignet ist, um die oben erörterten Ziele staatlicher Förderung zu erreichen. Eine Antwort hat dabei auch zu berücksichtigen, inwieweit die übrigen, an eine Subventionsform zu stellenden Anforderungen ¹⁾ hinsichtlich Sichtbarkeit, Kostenminimum und so weiter erfüllt werden. Ferner ist zu beachten, ob die eingangs erwähnten unerwünschten Folgen ²⁾ begrenzt bleiben. Eine Schwierigkeit, bestimmten Motiven geeignete Subventionsformen zuzuordnen, besteht allerdings darin, daß in den konkreten Fällen staatlicher Hilfeleistung häufig mehrere Motive zusammentreffen. An dieser Stelle sollen lediglich einige allgemeine Grundsätze über die Eignung der Subventionsformen für bestimmte Ziele aufgezeigt werden. Es wird sich, um dies vorweg zu nehmen, ergeben, daß manche Formen generell ungeeignet und daher gänzlich aus dem subventionspolitischen Instrumentarium auszuschneiden sind.

1) Vgl. oben S. 158 ff.

2) Vgl. oben S. 37 ff.

I. Direkte Hilfen

1. Zuschüsse an einzelne Unternehmen

(a) Besserung der allgemeinen Gewinnsituation

(aa) Allgemeiner Betriebszuschuß, Verlustübernahme (Verlustsubvention)

Der direkt an einen Betrieb gezahlte Zuschuß hat den Vorteil, daß die Höhe genau auf die Bedürfnisse des Empfängers abgestellt und die individuelle Notlage angemessen berücksichtigt werden kann. Die Unterstützung von unberechtigten Nutznießern wird somit vermieden. Ferner ist sowohl die Subventionssumme, die dem einzelnen zufließt, als auch die Höhe der durch die Unterstützungsmaßnahme verursachten Gesamtkosten leicht erkenntlich und damit für Öffentlichkeit und Parlament übersehbar. Dies gilt ebenfalls für direkte Hilfen, die an Gemeinschaftseinrichtungen und an Einzelpersonen ausgezahlt werden.

Ein Nachteil besteht darin, daß allgemeine Betriebszuschüsse nur aufgrund exakter Kenntnis der betrieblichen Situation gewährt werden können. Unter Umständen sind daher umfangreiche Prüfungen der betrieblichen Kosten- und Gewinnstruktur erforderlich. Der dadurch verursachte Verwaltungs-

aufwand kann dann im Verhältnis zur tatsächlichen Unterstützung unangemessen steigen. Außerdem können individuelle Antragstellung, Prüfung der Bedürftigkeit und Abwicklung einer großen Zahl von Subventionsfällen die Aktion stark verzögern. Der einzelne SubventionsBedürftige wird somit möglicherweise lange warten müssen, bis ihm eine Unterstützung ausgezahlt wird. Auf der anderen Seite kann aber die Umständlichkeit des Verfahrens auch viele Berechtigte von einer Antragstellung abhalten, für die die Hilfe nicht lebenswichtig ist. Man wird sich überlegen, ob man Zeit und Mühe zur Erlangung einer geringen Subvention aufwendet, deren man nicht dringend bedarf.

Es stellt sich nun die Frage, von welcher Bemessungsgrundlage bei der direkten Betriebssubvention auszugehen ist. Der Gesamtumsatz eines Unternehmens liefert bekanntlich nur einen vagen Anhaltspunkt für die tatsächliche Gewinnsituation, da sich die Wertschöpfung des Unternehmens darin nur bedingt ausdrückt. Die Gewinnspanne pro Produkt- oder Umsatzeinheit kann je nach der Vorleistung anderer Unternehmen stark differieren. Eine Diamantenschleiferei zum Beispiel erzielt unter Umständen nur einen geringen Stückgewinn; der hohe Preis des Rohstoffs bedingt aber einen hohen Umsatz. Derselbe Umsatz kann dagegen bei einem Angehörigen eines freien Berufes, der keine "Vorprodukte" verarbeitet und relativ geringe Unkosten hat,

einen hohen Gewinn bedeuten. Subventionen, die sich am Umsatz, am Rohstoffverbrauch oder an ähnlichen Größen orientieren, also etwa Begünstigungen und Befreiungen im Rahmen der Umsatzsteuer, können somit zu großen Unterschieden in der Steuerbelastung oder, allgemein, der staatlichen Förderung führen. Das Einkommen oder der Gewinn sind daher als Bemessungsgrundlage für eine Subvention vorzuziehen. Auf die spezifische Problematik von Befreiungen und Vergünstigungen in der Umsatzsteuer wird später noch einzugehen sein.

In der gegenwärtigen Subventionspraxis kommen pauschale Betriebszuschüsse beziehungsweise Verlustübernahmen in erster Linie im Bereich der öffentlichen Unternehmen erwerbswirtschaftlicher Art vor. Ist damit zu rechnen, daß die unbefriedigende Ertragslage des Unternehmens vorübergehender Natur ist, so wäre eine Kreditaufnahme allerdings vorzuziehen, schon um unzutreffende Erwartungen des Unternehmers in bezug auf die langfristige Rentabilität auszuschließen. Besteht dagegen keine Aussicht, daß das Unternehmen in den nächsten Jahren verlustfrei arbeiten wird (was zum Beispiel auf die Bundesbahn zutrifft ¹⁾), so muß der Eigentümer, also die öffentliche Hand, die Verluste des laufenden Betriebs abdecken, damit sich die Eigenkapitalbasis nicht zunehmend verringert oder der Betrieb überhaupt eingestellt werden muß.

1) Vgl. unten S. 224 ff., insbesondere S. 303 f.

Nach den vorausgegangenen Ausführungen über die im Hinblick auf die Wirtschaftsordnung angemessenen Subventionsmotive versteht es sich, daß eine Verlustübernahme nur dann zulässig ist, wenn die Ursache des Verlustes in einem anerkannten subventionspolitischen Zweck liegt. Wie oben dargelegt wurde, sind etwa preispolitische Erwägungen allgemeiner Art nicht als ein "legitimes" Subventionsmotiv anzusehen. Der Versuch, mit Hilfe einer nicht kostendekken- den Preissetzung bei öffentlichen Gütern und Diensten eine stabilisierende Wirkung auf das Preisniveau auszuüben oder aber die Verbraucher vor einer Preiserhöhung bei den betreffenden Gütern zu bewahren, ist demnach nicht zu befürworten ¹⁾. Wenn nicht andere Gründe vorliegen, ist einem negativen Betriebsergebnis durch eine Anhebung der Preise beziehungsweise Tarife zu begegnen. Eine Übernahme des Verlusts auf den öffentlichen Eigentümer kommt hier nicht in Betracht.

Ähnliche Erwägungen gelten auch für das privatwirtschaftliche Unternehmen. Direkte Betriebszuschüsse, Verlustübernahmen oder staatliche Beteiligungen an privatwirtschaftlichen Unternehmungen sind nur unter bestimmten Bedingungen zulässig, nämlich dann, wenn in absehbarer Zeit keine ausreichende Rentabilität zu erwarten ist, Rationalisierungsinvestitionen keinen befriedigenden Erfolg ver-

1) Vgl. oben S. 105 ff.

sprechen, Preiserhöhungen nicht möglich sind, trotzdem aber eine bestimmte Produktion aufrechterhalten werden soll. Das ist insbesondere bei staatspolitischen Motiven der Fall, so wenn (1) ausländische Subventionen die Konkurrenzfähigkeit der inländischen Produzenten beeinträchtigen, (2) die inländische Versorgung gesichert werden soll und die Möglichkeiten der Rationalisierung in dem betreffenden Bereich ausgeschöpft sind, (3) politische Gründe maßgebend sind, um die Wirtschaftskraft eines bestimmten Gebietes zu stärken (etwa Berlin und Zonenrandgebiete).

In diesen Fällen würde eine Subventionierung, die sich auf Zinszuschüsse, Krediterleichterungen aller Art und ähnliches beschränkte, eine ständig zunehmende Verschuldung und Verringerung der Eigenkapitalbasis bewirken. Allgemeinen Betriebszuschüssen und Verlustübernahmen ist daher der Vorzug zu geben.

(bb) Zuschuß zur Verbilligung von Kostengütern
(Kostensubvention)

Hilfeleistungen in Form von Zuschüssen zu den Kosten von bestimmten Betriebsmitteln oder Produktionsgütern sollte der Subventionsgeber grundsätzlich nicht gewähren. Gegen Kostenbeiträge ist einzuwenden, daß sie die Kosten- und Gewinnlage des geförderten Unternehmens verzerren, das heißt, sie täuschen eine falsche, praktisch nicht vorhan-

dene Rentabilität vor. Die Betriebe sehen sich somit nicht zu eigener Initiative, also zur Umstellung ihrer Produktion oder zur innerbetrieblichen Rationalisierung genötigt, womit sie auf die Dauer allein die wirtschaftliche Gesundung und die Unabhängigkeit von staatlicher Förderung erreichen können. Dies ist aber das Ziel der Start- und der Anpassungshilfen, denen das Hauptgewicht innerhalb der betrieblichen Subventionen zufällt. So ist es weitgehend den seit Jahrzehnten gehandhabten falschen Methoden staatlicher Förderung zuzuschreiben, wenn die notwendige Umstrukturierung der Landwirtschaft bisher noch keine ausreichenden Fortschritte erzielt hat. ¹⁾

Aber auch für die anderen Ziele ist die Kostensubvention ungeeignet. Der absolute, einem Unternehmen zukommende Vorteil steigt mit dem Produktionsumfang. Größere, meist leistungsfähigere Betriebe erhalten daher höhere Unterstützungsbeträge als die schwächeren Betriebe, die einer Förderung am ehesten bedürfen. Hat gerade die wirtschaftliche Lage der kleinen Betriebe eines Wirtschaftszweiges den Anstoß für eine Subventionierung gegeben, so widerspricht es eindeutig dem Ziel der Maßnahme, wenn die Höhe des Subventionsbetrages mit der Betriebsgröße wächst. So haben Untersuchungen über die Verteilung der Düngemittelsubventionen ergeben, daß die großen Betriebe in Norddeutschland, die ohnehin die höchste Wirtschaftlichkeit innerhalb der deutschen Landwirtschaft erzielten, die Hauptnutznieser

1) Vgl. oben S. 157

dieser Unterstützungsmaßnahme waren ¹⁾.

Aus der Tatsache, daß die Subvention Bedürftigen und Nichtbedürftigen gleichermaßen gewährt wird, ergibt sich wiederum, daß die Kosten bei dieser Form staatlicher Förderung, die an die Produktionsmittel anknüpft, besonders hoch sind ²⁾. Dennoch wird die erhoffte Wirkung in den dringenden Fällen gering bleiben, da die Zuschüsse wiederum nicht so hoch angesetzt werden können, daß der Ertrag der kleinen notleidenden Betriebe, deren Aufwand an Betriebsmitteln, wie Düngemittel und ähnliches, naturgemäß relativ gering ist, entscheidend verbessert wird. Konzentriert der Staat dagegen die Mittel, die den Unternehmen bei Kostensubventionen unabhängig von der Betriebsgröße zufließen, auf die wirklich notleidenden Betriebe,

1) Vgl. etwa Hansmeyer, Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft, a.a.O., S. 236 f. und 241 f. Hansmeyer faßt seine Untersuchung über die Verteilung der Düngemittelsubvention wie folgt zusammen: "Es handelt sich um eine Subvention, die in ihren absoluten Summen vorwiegend den in der Nähe der großen Ballungszentren beheimateten Intensivkulturen sowie den bauerlichen Großbetriebsbetrieben Nordens zugute kommt". (S. 242)

2) Hansmeyer gibt zu bedenken, daß die Kostensubventionen (er spricht von "Quotitätsausgaben") sich der finanzpolitischen Beherrschbarkeit entzögen, da der Subventionsempfänger durch sein Produktionsverhalten selbst für die Erhöhung des Subventionsbetrags sorgen könne. Vgl. Hansmeyer, Die Subvention in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 28 f.

etwa in Form direkter Einkommenszuschüsse oder Investitionshilfen, so läßt sich zweifellos ein größerer und anhaltenderer Erfolg erzielen. Die Einsparungen, die sich dadurch erzielen lassen, daß Unternehmen mit ausreichender Ertragskraft von der Subventionierung ausgeschlossen werden, ermöglichen - bei gleichbleibenden Aufwendungen - erhöhte Beihilfen an diejenigen Unternehmen, die einer Unterstützung am meisten bedürfen.

Gegen die Eignung von Kostensubventionen als Instrument der Förderung spricht noch ein weiterer Umstand. Die Grenzbetriebe, die ohne Unterstützung aus dem Markt ausscheiden müßten, können nun die Produktion fortsetzen, die übrigen Unternehmen werden, da sich die Preis-Kostenrelationen verschoben haben, zu einer Erhöhung der Produktion veranlaßt. Entsprechend dem Verhalten der Nachfrage werden die Preise sinken müssen, damit die zusätzliche Produktion Absatz findet. Die Erlöse je Produkteinheit werden dann gleichfalls sinken mit dem Ergebnis, daß sich die Ertragslage der Grenzbetriebe, denen zu helfen ja gerade das Ziel der Maßnahme war, letztlich nicht entscheidend verbessert. Die Beihilfe muß also erhöht oder die Produktion kontingiert werden. Dies zeigt sich an den verschiedenen landwirtschaftlichen Marktordnungen in der EWG. Ein weiteres Beispiel bietet die amerikanische Landwirtschaft. Die Überschüsse, die durch eine falsche Art der Unterstützung ständig entstehen, kann der Staat nur durch Einlagerung, perio-

disches Vernichten, Verschenken und durch Anbaubeschränkungen eindämmen.

Die Kostensubvention ist somit für den unternehmerischen Bereich unter verschiedenen Aspekten abzulehnen, unabhängig davon, welches Motiv ihr zugrunde gelegt wird. Sie kann weder in bezug auf die wirtschaftlichen noch auf die staatspolitischen Motive als geeignetes Instrument gelten, da sie den an eine Subventionsform zu stellenden Anforderungen ¹⁾ nicht entspricht.

Ein Wort wäre noch zu den Zinsvergünstigungen zu sagen, die ihrer Natur nach ebenfalls zu den Kostensubventionen im weiteren Sinne zählen, da sie die Kosten des Produktionsmittels Kapital verringern. Nach der hier verwendeten Unterteilung in direkte und indirekte Hilfen können aber Zinssubventionen auch zu den indirekten Formen der Förderung zählen, je nachdem, ob staatliche Zuschüsse an private Kreditgeber geleistet werden (die dann ihrerseits vergünstigte Kredite einräumen), oder ob der Staat als Kreditgeber (bei staatlichen Kreditprogrammen) auf eine marktgerechte Verzinsung verzichtet. Im Hinblick auf den Subventionsempfänger, also den Kreditnehmer, hat diese Unterscheidung kaum Bedeutung; sie ist vor allem von fiskalischem Interesse. Wir kommen auf die Problematik der

1) Vgl. hierzu S. 157 ff.

Zinsvergünstigungen bei der Behandlung der Rationalisierungshilfen zu sprechen und verweisen daher auf die dort gemachten Ausführungen ¹⁾. Entsprechend werden wir auch die Rückerstattung von Steuern und Zöllen - ebenfalls eine direkte Beihilfe - nicht gesondert behandeln, da im Abschnitt über indirekte Subventionen auf Steuerverzichte ausführlich eingegangen werden wird.

An dieser Stelle sei zu den direkten Zinssubventionen lediglich eine kurze Bemerkung angefügt. Die hier gegen eine Verbilligung der Betriebsmittel vorgetragenen Bedenken gelten uneingeschränkt für generelle Zinsvergünstigungen, die die Kapitalkosten als Ganzes vermindern. Hier besteht keine Gewähr, daß die Unterstützungsmaßnahme dem angestrebten wirtschaftspolitischen Ziel dient. Allgemeine Überbrückungsdarlehen an Reedereien der Heringsfischerei etwa (die in den letzten Jahren keine Rendite abgeworfen haben) werden schwerlich die bedrängte Situation der Heringsfischerei grundlegend ändern, sondern aller Erwartung nach von den Unternehmen dazu benutzt werden, die Last der Zins- und Tilgungszahlungen aus Altkrediten zu vermindern, oder die Finanzierung des laufenden Betriebs zu erleichtern. Sie werden aber kaum nötige Anpassungen einleiten, also etwa eine grundlegende Modernisierung der Flotte und das Ausscheiden der zu kleinen Betriebe fördern. Der Haupteinwand gegen Kostensubventionen entfällt jedoch, wenn der

1) Siehe S. 186 ff.

Staat Zinsvergünstigungen für ganz spezielle, als erwünscht angesehene Investitionsprogramme (etwa im Rahmen der Umstrukturierung) leistet. Hierbei wird es auch eher möglich sein, die Höhe der Unterstützung dem individuellen Bedarf anzumessen ¹⁾.

(cc) Zuschuß je Produkteinheit (Erlössubvention)

Die Bedenken gegen Beihilfen für Betriebsmittel gelten analog für Erlössubventionen, also Ausgleichsbeträge, die aus öffentlichen Mitteln gezahlt werden ²⁾, sowie ferner für die Überzahlung öffentlicher Aufträge. Die letztgenannte Maßnahme ist in ihrer Wirkung den Erlössubventionen gleichzusetzen.

Aufgrund des Zuschusses pro Mengeneinheit erzielt der Unternehmer einen höheren Erlös für sein Produkt, als der Markt zugestehen würde. Er wird daher leicht über seine wahre Rentabilitätslage getäuscht und versäumt es, seine betriebliche Entscheidungsplanung an den Marktdaten zu orientieren. Ferner steigt der Vorteil aus der Subvention mit wachsendem Produktionsumfang. Die rentabelsten Betriebe werden also am höchsten subventioniert. Außerdem besteht

1) Vgl. hierzu S.185 ff.

2) Ausgleichsbeträge, die aus gemeinsamen Kassen der Privatwirtschaft an einzelne Unternehmen gezahlt werden, sind ex definitione keine Subventionen.
Vgl. oben S. 61 ff.

die Gefahr, daß die Erzeugung gerade auf diese geförderten Güter konzentriert wird. So sind seit Einführung der Eierausgleichsbeträge eine Reihe von großen Geflügelfarmen entstanden, was zur Folge hatte, daß die Aufwendungen für diese Maßnahme wesentlich gestiegen sind.

Zur gleichen Kategorie von Unterstützungsmaßnahmen gehört die Überzahlung öffentlicher Aufträge. Diese Förderung geschieht auf eine für die Öffentlichkeit besonders unmerkliche Art und entzieht sich auch meistens der Zustimmung der Parlamente. Der öffentliche Auftrag wird nicht im Wege des Submissionsverfahrens auf das günstigste Angebot hin erteilt, sondern nach sozial- oder raumpolitischen Gesichtspunkten vergeben, wobei auch weniger leistungsfähige Produzenten berücksichtigt werden können. Anstelle eines Konkurrenzpreises gewährt der Auftraggeber einen erhöhten Preis. Die Subvention besteht dann in der Differenz zwischen Konkurrenzpreis und gezahltem Preis. Auch diese Form der Unterstützung, die unter anderem von Küng¹⁾ befürwortet wird, sollte unseres Erachtens aus den bisher besprochenen Gründen abgelehnt werden. Für raum-, sozialpolitische und andere Ziele stehen Instrumente zur Verfügung, die weniger anfechtbar sind als eine Subventionierung im Wege der Überzahlung öffentlicher Aufträge.

1) Vgl. Küng, Der Interventionismus, a.a.O., S. 93

(b) Betriebliche Rationalisierung

Projektgebundener Investitions- und Zinszuschuß

Direkte Investitionszuschüsse, Zinszuschüsse und andere Krediterleichterungen für bestimmte Rationalisierungsinvestitionen sind diejenigen Formen staatlicher Hilfeleistungen, auf die sich die Wirtschaftspolitik in der Hauptsache beschränken sollte. Einmal kann die Vergabe der Subvention von einer vorgeschriebenen Verwendung im Sinne des angestrebten wirtschaftspolitischen Ziels abhängig gemacht werden. Zum anderen läßt sich die Höhe der Beihilfe auf die individuelle Bedürftigkeit - gemessen an der Einkommens- oder Gewinnhöhe - abstellen. Damit kann vermieden werden, daß ein erheblicher Teil der öffentlichen Förderungsmittel zu einer Gewinnerhöhung in den ohnehin rentierenden Unternehmen führt.

Der Vorteil, den die projektgebundene Zins- und Investitionssubvention vor den bisher behandelten Formen der Unterstützung hat, liegt ferner darin, daß sie (soweit sie nicht die Form von Überbrückungs- und allgemeinen Betriebskrediten annimmt) die Eigeninitiative des Kreditnehmers zur Anpassung an die veränderten Marktverhältnisse voraussetzt. Vom Empfänger der Subvention wird ein ganz bestimmtes Verhalten verlangt ¹⁾, während die anderen Arten der

1) Ipsen vertritt die Auffassung, der Staat sei geradezu verpflichtet, dafür zu sorgen, daß der Subventionsempfänger ein dem Förderungszweck entsprechendes Verhalten an den Tag lege. Vgl. Ipsen, a.a.O., S. 57

direkten Beihilfen ihm ohne Anstrengung zufließen. Da sie die augenblicklichen finanziellen Schwierigkeiten verringern, entfällt der Antrieb zu einer Umstellung aus eigener Kraft. Die spezielle oder projektgebundene Kreditsubvention hat insofern gegenüber den anderen Formen der Subventionierung nicht zuletzt auch einen "moralischen" Vorzug. Bei der Zinsvergünstigung besteht weniger als bei den übrigen Formen öffentlicher Förderung die Gefahr, daß sie in eine Erhaltungssubvention übergeht. Sie hat vielmehr einen dynamischen Charakter, da sie die wirtschaftliche Entwicklung des einzelnen Betriebs begünstigt und damit einer Stagnation überholter Strukturen entgegenwirkt.

Über den Vorzügen, die die Kreditbeihilfe als subventionspolitisches Instrument bietet, dürfen jedoch nicht die negativen Aspekte vergessen werden. Sie treten nämlich dann in Erscheinung, wenn die Wirtschaftspolitik das Mittel der Zinssubvention in großem Umfang einsetzt: Hierbei wird eine künstliche Nachfrage am Kapitalmarkt ausgelöst, für die nicht mehr die Bedingung: Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals gleich Zins, sondern: Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals gleich Zins minus Subvention gilt. Kurzfristig kommt es unter der Voraussetzung konstanten Angebots ¹⁾

1) Das trifft nicht zu, wenn die öffentliche Hand Kapitalmittel zur Verfügung stellt.

zu einer Zinssteigerung ¹⁾, mit der Folge, daß andere Nachfrager, obzwar mit höherer Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals als die subventionierten Nachfrager, verdrängt werden. Zinsbeihilfen beeinträchtigen demnach die aufgrund anderer Ursachen ohnehin schon eingeschränkte Lenkungs-funktion des Zinses zusätzlich, das heißt, sie verhindern, daß die knappen Kapitalmittel einer Volkswirtschaft den Verwendungszwecken mit den höchsten Grenzerträgen zugeführt werden. Mit der Ausschaltung bisher am Kapitalmarkt konkurrenzfähiger Nachfrager ändert sich die Produktionsstruktur in ungünstiger Weise, was Einbußen an national-wirtschaftlicher Produktivität zur Folge hat.

Dagegen ließe sich einwenden, die Lenkungs-funktion des Zinses werde ohnehin durch die Höhe der Besteuerung be-einträchtigt, da die Steuerersparnis, die damit verbunden sei, daß der Unternehmer die Zinsen als Kosten vom Gewinn absetzen könne, mehr ins Gewicht falle als die Zinsstei-gerung. Doch schränken künstliche Zinssenkungen für eine große Zahl von Nachfragern die ohnehin nur bedingt wirk-same Lenkungs-fähigkeit des Zinses nur noch weiter ein.

1) Vgl. etwa Büning, L., Die volkswirtschaftlichen Auswir-kungen der Zinssubventionen und ihre Einordnung in das System der wirtschaftspolitischen Mittel unter Berück-sichtigung ihrer Marktkonformität. Gutachten, Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster i.W., Sonderdruck Nr. 6, Münster 1954, S. 21 f.

Mit einer allgemeinen Zinssteigerung, wie sie Kreditsubventionen großen Umfangs bewirken können, erhöht sich aber gleichzeitig auch ein wichtiger Kostenfaktor, wodurch unter Umständen Preissteigerungen ausgelöst werden. Die vielseitige Verwendung des Mittels der Zinssubvention behindert zudem die Zinspolitik der Notenbank. Der Versuch, mittels Anheben des Diskontsatzes und damit des Zinsniveaus die Nachfrage nach Kapital zu reduzieren, muß für jene Kapitalnachfrager wirkungslos bleiben, die ohnehin von einem Teil der Zinslast befreit sind. Meistens wird die Zinsbeihilfe derart gehandhabt, daß der Subventionsgeber dem Kreditnehmer einen festen, ermäßigten Zinssatz garantiert. Für die Differenz zum Marktzins kommt dann der Staat auf. Eine allgemeine Zinssteigerung kann sich somit für den subventionierten Kreditnehmer nicht auswirken.

Auch im Falle der Kreditvergünstigung zeigt sich, worauf bereits eingangs hingewiesen wurde, daß ein Subventionsmittel, das bei begrenzter Anwendung als geeignet erscheint, in umso stärkerem Maße ungünstige Nebenwirkungen zur Folge hat, je mehr von diesem Instrument Gebrauch gemacht wird. In großem Umfang gewährte Zinssubventionen führen zu Kapitalfehlleitungen, eine Erscheinung, die insbesondere für den Wohnungsmarkt zutrifft, deren Ausmaß sich aber erst bei völliger Freigabe des Preises herausstellen wird. Ob es gelingt, die negativen Folgen von Kredit- und Zinssubventionen gering zu halten, wird somit weitgehend von einem maßvollen Gebrauch dieses Instruments abhängen.

Spezielle Zinsvergünstigungen sowie spezielle Investitionszuschüsse kommen für verschiedene Verwendungen in Betracht. Diese Subventionsform wird dem Anpassungsmotiv voll gerecht. Sie ist ferner geeignet, die Beseitigung von Kriegszerstörungen zu beschleunigen und den von Kriegsschäden betroffenen Personen den Wiederaufbau einer neuen Existenz zu erleichtern. Auch Erziehungs- und Startsubventionen in Form der Rationalisierungshilfe erfüllen ihren Zweck. Ferner wäre zu erwägen, ob nicht durch öffentliche Investitions- und Rationalisierungshilfen Anreize für private Investitionen in Entwicklungsländern geschaffen werden sollten. Auch die Belebung der Wirtschafts- und Investitionstätigkeit in politisch wichtigen, aber wirtschaftlich zurückgebliebenen Gebieten läßt sich mit gezielten Investitionshilfen wesentlich anregen. Der allgemeine "Produktivitätsspiegel" könnte gehoben werden, was wiederum die Neuansiedlung von Unternehmen aus den wirtschaftlich besser entwickelten Räumen nach sich ziehen würde.

Das umfangreiche Kreditförderungsprogramm von Bund und Ländern geht nun allerdings weit über die hier als zulässig definierten Motive hinaus ¹⁾. Faßt man alle zinsverbilligten

1) Bund, Länder und Gemeinden stellten zwischen 1948 und 1964 rund 90,7 Mrd DM Darlehen aus Haushaltsmitteln zu vergünstigten Bedingungen bereit (ohne Darlehen aus dem ERP-Sondervermögen). Siehe Wirtschaft und Statistik 1966, Heft 3, S. 216. Der gesamte Verzicht auf Zinseinnahmen ist dabei nicht nachweisbar. Allein für den Bund wurde er für 1965 auf 1,2 Mrd DM geschätzt. (Siehe Finanzbericht 1966, a.a.O., S. 18) Zusätzlich zu den Darlehen

Darlehen, die die öffentliche Hand 1964 an Unternehmen und Wohnungsbau des Inlandes gewährte, zusammen und rechnet die mit Hilfe von direkten Zinssubventionen verbilligten Kapitalmarktmittel für den Wohnungsbau und die übrigen Wirtschaftszweige hinzu, dann läßt sich das gesamte zinsverbilligt bereitgestellte Kapital auf 13 - 15 Mrd DM schätzen ¹⁾. Damit stellt der Staat rund ein Drittel des gesamten Jahresbedarfs an Fremdkapital zu nicht marktgerechten Bedingungen bereit ²⁾. Das für die Lenkungs-fähigkeit des Zinses verträgliche Maß ist dabei zweifellos überschritten worden ³⁾.

Die große Anzahl und die unterschiedlichen Regelungen der einzelnen Kreditprogramme boten zudem schwierige Probleme. Allein das Programm des Bundes weist 71 verschiedene Maßnahmen der Kreditförderung mit jeweils bis zu 18 Untergliederungen auf ⁴⁾. Die einzelnen Bundeskredite werden überdies unter ganz verschiedenen Bedingungen, mit unter-

gewährten Bund und Länder zugunsten einzelner Wirtschaftsbereiche Zuschüsse zum Kapitaldienst für Kredite auf dem Kapitalmarkt. Diese beliefen sich in den Jahren 1959-1964 auf insgesamt 3,1 Mrd DM (siehe Wirtschaft und Statistik 1966, Heft 3, S. 217).

1) Vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1964, S. 6

2) Vgl. ebenda

3) Vgl. derselbe, S. 8

4) Vgl. Nieschke, K., Die öffentlichen Kredite und Bürgschaften, Stollfußtabellen Nr. T 30, Januar 1959

schiedlichen Zins- und Tilgungssätzen gewährt, was die Übersicht über das Ausmaß des tatsächlichen Einnahmeverzichts sowie die Kontrolle ungemein erschwert. Für einen großen Teil der Maßnahmen wurden spezielle Richtlinien ausgearbeitet ¹⁾. Eine Vereinfachung und Vereinheitlichung der Kredit-, Bürgschafts- und Garantiebedingungen der öffentlichen Hand und die Verwendung einiger weniger abgestufter Subventionstypen wären daher dringend erforderlich, um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren und eine größere Übersichtlichkeit zu erzielen.

(c) Liquidierung des Betriebs

Zuschüsse zur Aufgabe des Betriebs

Subventionen, die die Liquidation eines Betriebes erleichtern sollen, kommen dann in Betracht, wenn der betreffende Wirtschaftsbereich veraltet oder der Markt übersetzt ist und Angebots- beziehungsweise Preisdruck für die allgemein schlechte wirtschaftliche Lage verantwortlich sind ²⁾.

Eigenkapitalbasis, Unternehmensgröße und Betriebsstruktur lassen eine Förderung der Kleinbetriebe mittels Rationalisierungsinvestitionen nicht immer als zweckdienlich er-

1) Vgl. Nieschke, K., Die öffentlichen Kredite und Bürgschaften, StollfußTabellen Nr. T 30, Januar 1959

2) Als Beispiel aus der Subventionspraxis sei die im Jahre 1957 an die Tabakindustrie gewährte "Liquidationshilfe" genannt, die eine Liquidation von unrentablen Betrieben erleichtern sollte. Vgl. hierzu Ellrott, H., Bereinigung eines Wirtschaftszweiges: Die Liquidationshilfe in der Tabakindustrie, in: Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 103 ff.

scheinen. Die damit verbundene Produktionszunahme würde zudem den Angebotsdruck vermehren und auf diese Weise verhindern, daß sich die wirtschaftliche Lage der übrigen Unternehmen verbessert. Eine Verringerung der Zahl der Betriebe ist daher im Interesse einer wirtschaftlichen Gesundung häufig nicht zu umgehen.

Zuschüsse, die unter der Bedingung der Liquidation des Betriebes gewährt werden, sind hier die geeignete Subventionsform, den Inhabern eines übersetzten oder absterbenden Gewerbes den Übergang zu einer anderen Tätigkeit zu erleichtern (zum Beispiel Logger-Fischerei). Allgemeine Betriebszuschüsse, die es den betreffenden Unternehmen erlauben würden, ihr Gewerbe, wenn auch mit geringem Erfolg, fortzusetzen, sind in diesen Fällen abzulehnen, da sie eine Strukturanpassung verzögern, wenn nicht gar verhindern.

2. Zuschüsse an Gemeinschaftsinstitutionen

Zwischen den Subventionsgeber, den öffentlichen Haushalt, und den Empfänger der Unterstützung können staatliche oder private Organisationen, Institutionen oder Unternehmen eingeschaltet werden, die gemeinsame Aufgaben eines bestimmten Wirtschaftszweiges oder einer Interessengemeinschaft wahrnehmen. Der Staat kann auch öffentliche und private Kreditinstitute mit der Aufgabe betrauen, für einen bestimm-

ten Kreis von Berechtigten zinsverbilligte Kredite zu günstigen Amortisationsbedingungen zur Verfügung zu stellen. Die betreffenden Institute erhalten dafür eine entsprechende Entschädigung aus öffentlichen Mitteln. In beiden Fällen handelt es sich um Subventionen in Form von direkten Zuschüssen, die allerdings erst über eine Zwischenstufe an den eigentlichen Subventionsempfänger gelangen.

Die Förderung einer Gemeinschaftseinrichtung wirkt sich hier zum Vorteil für jedes Mitglied aus, und zwar in der Regel in nicht kostengerechten Preisen der von der überbetrieblichen Institution abgegebenen Leistungen und Güter. Insofern ähnelt diese Subventionsform der oben besprochenen Kostensubvention. Die Ausgaben für Betriebsberatung, Forschung, Auslandswerbung und ähnliches sind als echte, einer bestimmten Produktion anzulastende Betriebskosten anzusehen, auch wenn die genannten Leistungen von einer für alle Unternehmen tätigen Institution erbracht werden. Die Kosten für diese Leistungen sind daher nach marktwirtschaftlichen Bedingungen in voller Höhe in den Preis der betreffenden Produkte einzukalkulieren.

Der Vorteil, den der einzelne nun aus solchen gemeinschaftlichen Einrichtungen zieht, ist naturgemäß umso höher, je mehr Leistungen er in Anspruch nimmt, das heißt aber, der Vorteil nimmt mit steigender Betriebsgröße ebenfalls zu. Wie bei den Kostensubventionen im engeren Sinne muß dies

als Nachteil einer Subventionsform angesehen werden.

In Anbetracht der großen Nützlichkeit von Gemeinschaftseinrichtungen, die die Rationalisierung zu fördern und die Leistung zu steigern geeignet sind, können diese Bedenken jedoch zurückgestellt werden.

Gemeinsame Einrichtungen, wie etwa Schulungskurse, Betriebsberatung, gemeinsame Forschungstätigkeit oder die Institutionen der Gewerbeförderung, haben sich als äußerst nützlich erwiesen, um den mittelständischen Unternehmen einen gewissen Ausgleich für Kostenvorsprünge der Großunternehmen zu gewähren ¹⁾ und ihnen den Anschluß an technische und betriebswirtschaftliche Entwicklungen zu ermöglichen. Es sei aber dennoch erwähnt, daß es nicht als Idealzustand angesehen werden kann, wenn der Staat die mittelständische Industrie für künstliche ²⁾ Wettbewerbsvorteile der Großindustrie mit zusätzlichen, den Wettbewerb verfälschenden Begünstigungen entschädigt. Vielmehr sollte das Bemühen dahingehen, gleiche Startbedingungen zu schaffen und künstliche Vorteile der Großunternehmen zu beseitigen.

Außer als Folgesubvention kann eine Begünstigung von Gemeinschaftseinrichtungen auch dann zweckmäßig sein, wenn eine Strukturkrise zu beheben ist ³⁾. So können solche, vom Staat geförderte Institutionen hervorragende Dienste

1) Vgl. hierzu S. 87

2) Unter künstlichen Wettbewerbsvorteilen sind solche zu verstehen, die sich nicht aus den vielfältigen technischen und finanziellen Vorteilen des Großbetriebes ergeben, sondern etwa in staatlichen Interventionen begründet sind.

3) Vgl. S. 81 ff.

zur Rationalisierung der Landwirtschaft leisten (gemeinschaftliche Futtersilos, Kühlanlagen und so weiter).

Das einzelne Unternehmen kann an Leistungen teilhaben, die es aus eigener Kraft nicht finanzieren könnte.

3. Zuschüsse an Gemeinden für Zweckausgaben

Außerhalb des vertikalen Finanzausgleichs werden aus Bundes- oder Ländermitteln gelegentlich Zuschüsse an Gemeinden in wirtschaftlich zurückgebliebenen und einkommensschwachen Gebieten (vor allem ländliche Gegenden und Zonenrandgebiete) geleistet, die dazu bestimmt sind, Investitionen der Infrastruktur (etwa Strom- und Wasserversorgung, Kanalisation) und andere, das ansässige Gewerbe fördernde Investitionen zu ermöglichen. Erhält die Gemeinde zum Beispiel einen Zuschuß für den landwirtschaftlichen Wegebau, so ist dieser, da er zum Nutzen der Bauern investiert wird, den Subventionen zugunsten der Landwirtschaft zuzurechnen, auch wenn er primär an die Gemeinde geleistet und von dieser verwaltet wird.

Obwohl derartige Investitionen in den Aufgabenbereich der Gemeinde fallen, erscheint es in wirtschaftlich schwachen Gebieten häufig nicht zuträglich, die Gemeindesteuern soweit zu erhöhen, daß die benötigten Mittel zur Finanzierung der erforderlichen Investitionen in der Infrastruktur zur Verfügung stehen. Zuschüsse für Zweckausgaben notleidender

Gemeinden sind somit zu befürworten. Wir wollen dabei die Frage ausschließen, inwieweit eine Förderung besser im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs erfolgen sollte, da dies zu weit vom Thema abführen würde.

4. Zuschüsse an private Haushalte

Den Zuschüssen an Unternehmen, Gemeinschaftsinstitutionen und Gemeinden entsprechen die direkten Unterstützungen privater Haushalte. Neben der allgemeinen Sozialpolitik (Sozialversicherung, Fürsorgeeinrichtungen und so weiter) kennt die Wirtschaftspolitik eine Reihe von Maßnahmen zur Unterstützung einkommensschwacher Haushalte, so etwa Zuschüsse zu lebensnotwendigen Bedarfsgütern und Leistungen, die diese nicht ohne eine zumutbare Einschränkung aus dem Familieneinkommen bestreiten können. Diese Form der Förderung ist in der Praxis noch relativ wenig ausgebildet (Miet- und Ausbildungsbeihilfen). Wir sind jedoch der Meinung, daß die Subventionspolitik sie in viel größerem Maße dazu heranziehen sollte, um sozialpolitische Ziele zu verwirklichen, da diese Form der staatlichen Hilfeleistung sich dem individuellen Bedarf anmessen läßt, eine Förderung nicht bedürftiger Bevölkerungskreise vermieden wird und damit relativ geringe Mittel ein Höchstmaß an Wirkung erzielen. Wir kamen bereits bei der Behandlung des sozialpolitischen Motivs kurz auf diese Form staatlicher Unterstützung zu sprechen ¹⁾.

1) Vgl. S. 148 f.

II. Indirekte Staatsleistungen

Wir wollen uns an dieser Stelle auf die Behandlung der Steuersubventionen beschränken ¹⁾, da diese neben den Zinsvergünstigungen ²⁾ die wichtigste Rolle im Rahmen der indirekten Beihilfen spielen. Die Förderung durch Verzicht auf Zolleinnahmen ³⁾ bietet gegenüber der Steuersubvention keine wesentlich neuen Aspekte, so daß sich eine Erörterung erübrigt. Die Unterstützung mittels Erlaß von Gebühren und Beiträgen entspricht ihrem Wesen nach der bei den direkten Formen behandelten Kostensubvention. Diese wurde negativ beurteilt. Der Verzicht auf Gebühren und Beiträge als Subventionsmittel ist damit ebenfalls abzulehnen.

Über eine weitere, in der Praxis verbreitete Form staatlicher Förderung, nämlich den Verzicht auf eine angemessene Verzinsung des werbend investierten Kapitals der öffentlichen Hand ⁴⁾ wird noch in einem anderen Zusammenhang zu sprechen sein ⁵⁾, so daß auf die späteren Ausführungen verwiesen werden kann. Die Zinssubvention ⁶⁾ endlich, die sowohl in direkter als auch in indirekter Form Verwendung findet, wurde bereits im Rahmen der direkten Beihilfen behandelt ⁷⁾, soll also an dieser Stelle ebenfalls nicht erörtert werden.

1) Punkt a der Aufzählung auf S. 171

2) Punkt f der Aufzählung

3) Punkt b der Aufzählung

4) Punkt e der Aufzählung

5) Vgl. Besonderer Teil, S. 278 ff.

6) Punkt f der Aufzählung

7) Vgl. S. 181 ff. und S. 185 ff.

Verzicht auf Steuereinnahmen:

Im Laufe der Entwicklung haben zahlreiche sozialpolitische und wirtschaftspolitische Nebenabsichten in das geltende Steuerrecht Eingang gefunden ¹⁾, welche die Steuersystematik beeinträchtigt und das Steuerrecht überdies übermäßig kompliziert haben ²⁾. Es ist hierin Schmölders zuzustimmen, der der Ansicht ist ³⁾, alle diese Abweichungen von den herrschenden Steuerprinzipien müßten im Zusammenhang mit einer organischen Steuerreform einer Prüfung unterzogen werden. Es habe auf jeden Fall der fiskalischw Zweck der Besteuerung gegenüber diesen Nebenabsichten den Vorrang zu behalten. Das ist etwa angesichts des umfangreichen Ausnahmekatalogs der Umsatzsteuer keineswegs mehr der Fall. Die gewünschten Wirkungen ließen sich nach Auffassung von Schmölders in der Regel auf der Ausgabeenseite der staatlichen und kommunalen Haushalte oder durch allgemeine wirt-

1) Vgl. Schmölders, G., Organische Steuerreform, a.a.O., S. 94

2) Vgl. Neumark, F., Interventionistische und dirigistische Steuerpolitik, in: Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, Tübingen 1961, S. 287; Neumark legt an einigen Beispielen dar, "in welchem Maße die heutigen Steuerverfassungen mit Bestimmungen durchsetzt sind, die die Bedingungen einer Wettbewerbswirtschaft verfälschen und verzerren, ohne an irgendeinem rationalen Prinzip ausgerichtet zu sein - es sei denn an dem politischen Bestreben von Regierung und/oder Parlament, den verschiedenen Interessengruppen, je nach deren absoluter und relativer Stärke, sei es durch steuerliche Begünstigungen, sei es mittels Mehrbelastungen ihrer Konkurrenten, marktwirtschaftlich nicht gerechtfertigte Extragewinne zuzuschanken ..." (S. 287; vgl. auch S. 283)

3) Vgl. Schmölders, Organische Steuerreform, a.a.O., S. 94

schaftslenkende Maßnahmen viel unmittelbarer und daher auch in der Regel reibungsloser herbeiführen. Bei der Höhe der heutigen Steuersätze sei die volle oder teilweise Steuerbefreiung für die eine oder andere Art der Einkommensverwendung in der Regel ein viel zu grob wirkendes Mittel, als daß es sich ohne große fiskalische Einbußen und unübersehbare Nebenwirkungen für eine Korrektur der volkswirtschaftlichen Kaufkraftströme eigne. Zumindest müßten die Wirkungen und Nebenwirkungen der Kaufkraftverschiebungen, welche die Besteuerung auslösen, mit den grundsätzlichen Zielen der Wirtschaftspolitik auch größenmäßig in Übereinstimmung gebracht werden ¹⁾ ²⁾.

Diese kritischen Bemerkungen Schmölders gelten in besonderem Maße auch für die staatliche Förderung mit Hilfe von Steuererleichterungen. Die bisher nur wenig geklärte Frage der Inzidenz von Steuerbe- und -entlastungen, also die Frage der Steuer- und Subventionsüberwälzungen und Rücküberwälzungen (die Subvention kann als eine negative Steuer aufgefaßt werden), läßt die staatliche Unterstützung in Form von Steuervorteilen nur umso fragwürdiger erscheinen.

1) Vgl. Schmölders, Organische Steuerreform, a.a.O., S. 94

2) Haller spricht davon (Die Steuern, a.a.O., S. 274), daß die Steuerpolitik unter Hintansetzung der Wohlstandszielsetzung (Die Besteuerung darf die volle Nutzung und die rationellste Verwendung der Produktionsfaktoren nicht beeinträchtigen; vgl. Die Steuern, § 3) bestimmte eigenständige politische Ziele verfolgen könne, wobei "Wohlstandseinbußen" hingenommen werden müßten (Die Steuern, S. 274). Als Beispiele nennt er das Autarkieziel (Sicherung der Versorgung), das gesundheitspolitische Ziel, das soziologisch-politische Ziel der Förderung selbständiger wirtschaftlicher Existenzen (vgl. S. 275).

Entlastungen und Befreiungen mit Subventionscharakter sind in ihrer Wirkung mit den Kostenbeihilfen vergleichbar, da der Unternehmer die meisten Steuern - und durchaus nicht nur die indirekten - in seiner Kalkulation als Kosten behandelt. Differenzierungen der Steuern, die nicht rein sach-, sondern subventionsbedingt sind, führen, ebenso wie die Kostensubvention, zu künstlichen Kosten- und Wettbewerbsverzerrungen und damit zu Preis- und Einkommensverschiebungen, deren ungünstige Auswirkungen auf die Produktivität der Wirtschaft schon an anderer Stelle erwähnt wurden ¹⁾.

Abgesehen von diesen negativen Folgen für die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft ist aber auch zu berücksichtigen, daß die Belastung der nicht begünstigten Steuerzahler umso mehr erhöht werden muß, je mehr steuerliche Privilegien für Einzelne oder Gruppen überhand nehmen. Dadurch können Preissteigerungen ausgelöst werden, die kaum durch Preissenkungen der begünstigten Unternehmen kompensiert werden dürften ²⁾. Die Abgrenzungsschwierigkeiten hinsichtlich des Subventionstatbestandes beziehungsweise der Empfänger bringen es stets mit sich, daß einige Gruppen sich benachteiligt fühlen und ihrerseits Ausnahmen fordern werden. Haben sie damit Erfolg, so verlagert sich die Steuerlast zu ungunsten der gut rentierenden Wirtschafts-

1) Vgl. S. 26 ff.

2) Vgl. S. 33 f .

bereiche, deren Produktivitätsvorsprung sich damit unter Umständen nicht in voller Höhe im Wettbewerb auswirken kann. Wäre etwa auf sämtliche Begünstigungen und Befreiungen des früheren Umsatzsteuergesetzes verzichtet worden, dann hätte, ohne daß das Gesamtaufkommen geschmälert worden wäre, der allgemeine Satz - grob gerechnet - von 4 % auf etwa 2,4 % gesenkt werden können ¹⁾. Es braucht nicht näher ausgeführt zu werden, welche Entlastung das für die gesamte Volkswirtschaft bedeutet hätte.

Das Argument, der Staat müsse bestimmte Wirtschafts- und Bevölkerungskreise ohnehin unterstützen, mit der Beseitigung von **Steuersubventionen** sei daher nichts gewonnen, da er sie nur durch andere Hilfeleistungen ersetzen müsse, können die bisher vorgetragenen Bedenken gegen diese Form der Förderung nicht entkräften. Steuersubventionen haben ferner gegenüber den direkten Hilfen den entscheidenden Nachteil, daß sie gegen das Prinzip der Haushaltsklarheit und der Haushaltswahrheit verstoßen. Wenn ein Wirtschaftszweig einen begründbaren Anspruch auf eine staatliche Unterstützung hat, dann sollte diese ohne komplizierte Hilfs-

1) Der Gesamtumsatz aller Wirtschaftsbereiche ohne die Umsätze der steuerbefreiten Landwirtschaft betrug 1964 im Bundesgebiet (einschließlich Berlin/West) 953 910 Mio DM

Die Einnahmen aus der Umsatzsteuer beliefen sich im gleichen Jahr auf 21 898 Mio DM
Rechnet man die im Gesamtumsatz enthaltene Umsatzsteuer ab, so verbleibt ein Nettoumsatz von 932 042 Mio DM
Dieser war im Durchschnitt mit 2,35 % Umsatzsteuer belastet. Bei Wegfall aller Vergünstigungen hätte dieser Satz also genügt, um ein Aufkommen von 21 Mio DM zu erzielen. Umsatz und Umsatzsteuer siehe Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Jg. 1966, a.a.O., S. 460 f.

rechnungen ¹⁾ in offener, aus dem Haushaltsplan ersichtlicher Form erfolgen. Das erfordern die Spielregeln der Demokratie, nach denen über die Belastungen des Haushalts und damit der Steuerzahler jährlich Rechenschaft abgelegt werden muß. Zu den Lasten, die die Allgemeinheit zu tragen hat, gehören aber auch die Steuerverzichte zugunsten von einzelnen und Gruppen.

Namentlich die geringe "Merklichkeit" und Kontrollierbarkeit sowie die Ungewißheit, wie hoch der Steuervorteil sich im Einzelfalle sowie für eine Unterstützungsmaßnahme insgesamt bemißt, machen die Steuersubvention zu einem ungeeigneten Instrument der Wirtschaftspolitik. Daß die Interessenten den größten Wert darauf legen, eine Beihilfe in Form einer Steuerbegünstigung zu erhalten, kann die Bedenken gegen diese Art der Subventionierung nicht zerstreuen. Als das Bundesfinanzministerium seiner Zeit mit den beteiligten Unternehmen über die Umwandlung der Hydrierprämie des § 2 Mineralölsteuergesetz ²⁾ in einen direkten Zuschuß verhandelte, ohne daß damit eine Verringerung der Begünstigung verbunden werden sollte, widersetzten die Interessenten sich diesem Vorschlag mit allem Nachdruck ³⁾, da sie

1) Vgl. S. 11 und S. 160

2) Nach § 2 des Mineralölsteuergesetzes in der Fassung vom 5. Dezember 1957 (BGBl 1957 I, S. 1833) unterlag Benzin, das durch Hydrierung hergestellt wurde, einem im Vergleich zu dem üblicherweise, also durch Raffination erzeugten Benzin ermäßigten Steuersatz (DM 20,35 für 100 kg bei Hydrierung, DM 32,50 bei Raffination). Diese Steuerprämie wurde inzwischen aufgehoben.

3) Nach einer Akte zu § 2 Umsatzsteuergesetz, die der Verfasser 1963 im Bundesministerium der Finanzen, Umsatzsteuerreferat, eingesehen hat.

befürchten mußten, daß diese Situation dann in den Haushaltsberatungen jährlich neu erörtert werden würde. Die Steuersubvention, deren Notwendigkeit nicht ständig überprüft wird und die überdies mit einem geringeren Prestigeverlust verbunden ist, wird demnach von den Empfängern im allgemeinen bevorzugt, sie ist aus den oben erläuterten Gründen jedoch wesentlich ungünstiger zu beurteilen als direkte Hilfen ¹⁾, namentlich als Zins- und Kreditvergünstigungen.

Dieses Ergebnis muß allerdings für die verschiedenen Steuerarten noch etwas differenziert werden. Es wird bezüglich der Personal- und Subjektsteuern um ein geringes positiver ausfallen. Eine Untersuchung, inwieweit sich eine Steuer als Subventionsinstrument eignet, hat den Charakter der Steuer, die Besteuerungsidee und den Zweck zu beachten, der mit der Steuer angestrebt wird.

1) Die Kostensteuern

Für eine Subventionspolitik grundsätzlich ungeeignet erscheinen die indirekten Steuern, das heißt alle diejenigen, die Kostencharakter haben ^{2) 3)}. Sie knüpfen an einen be-

1) Vgl. oben S. 173 ff.

2) Näheres zur indirekten Besteuerungsweise siehe Haller, Die Steuern, a.a.O., S. 115 ff.; vgl. ferner Johansen, a.a.O., S. 199 ff.; Nöll von der Nahmer, a.a.O., S. 153 ff.; Weddigen, a.a.O., S. 188 ff.

3) So hat etwa der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium davor gewarnt, die Umsatzsteuer als "Mittel einer subventionistischen Produktionspolitik"

stimmten wirtschaftlichen Tatbestand oder Vorgang an, ohne daß dabei die persönlichen Verhältnisse dessen, der den Vorgang veranlaßt hat, berücksichtigt werden. Vielmehr ist beabsichtigt, die Leistungsfähigkeit zu erfassen, die sich in der Veranlassung des Vorgangs ausdrückt, das heißt in der Regel in einer bestimmten Einkommensverwendung. Zu den indirekten Steuern, die gegenwärtig als Subventionsmittel Verwendung finden, zählen: die Umsatzsteuer, die speziellen Verbrauchsteuern (Tabaksteuer, Biersteuer, Mineralölsteuer, Schaumweinsteuer, Salzsteuer, Branntweinmonopol) sowie die Kapitalverkehr- und Transportsteuern.

Aus der Gruppe der indirekten Steuern soll nur die Umsatzsteuer auf ihre Eignung als subventionspolitisches Instrument geprüft werden, zumal die übrigen Steuern, namentlich die speziellen Verbrauchsteuern, im wesentlichen die gleichen Probleme aufwerfen. Die Kritik an der Umsatzsteuer als Subventionsinstrument hat daher im wesentlichen auch für die anderen genannten Steuern Geltung.

Entgegen der ihr zugrundeliegenden Konzeption einer allgemeinen Verbrauchsteuer nahm die bis zur Einführung der Mehrwertsteuer gültige Bruttoallphasensteuer "als Ergebnis

zu mißbrauchen, d.h. mit Hilfe der Umsatzsteuer wirtschaftspolitische Maßnahmen zugunsten einzelner Wirtschafts- und Gewerbebezüge durchzuführen. Dies führe zu einem Zerfall des Umsatzsteuersystems in einzelne "Umlagen" von Branchen und Wirtschaftsgruppen, die auf der Basis der Zumutbarkeit festgelegt werden (Bundesanzeiger vom 27.1.1956, S. 2).

jahrzehntelanger parlamentarischer und politischer Kämpfe in ihrem Befreiungskatalog und in der Staffelung ihrer Steuersätze vielfältig Rücksicht auf betriebliche Verhältnisse ... und auf die Besonderheiten gewisser industrieller Produktionsabläufe" ¹⁾. Indem immer wieder zahlreichen Forderungen der verschiedensten Gruppen nach Begünstigungen im Rahmen der Umsatzsteuer entsprochen wurde, ist die Systematik der Steuer zunehmend durchlöchert worden. In jüngerer Zeit hatte insbesondere die elfte Umsatzsteuernovelle ²⁾ eine Reihe von Erweiterungen der bereits bestehenden Vergünstigungen erwirkt sowie neue zahlreiche Ausnahmen verfügt.

Zum Teil war diese allmähliche Durchlöcherung der Steuer durch das System der kumulativen Allphasensteuer bedingt, das die Wettbewerbsverhältnisse verzerrte ³⁾ und die Tendenz zur vertikalen Konzentration förderte. Viele der Umsatzsteuerpräferenzen wurden damit begründet, daß Wettbewerbsverfälschungen der Steuer kompensiert werden sollten, die sich umso mehr bemerkbar machen, je höher der geltende Satz der Umsatzsteuer ist. Diese Vergünstigungen riefen in der Regel an anderer Stelle neue Diskriminierungen hervor, die ihrerseits beseitigt werden mußten (etwa ermäßigte Umsatzsteuer für Bücher gemäß § 7 Abs. 2 Ziff. 2c UStG), was zu

1) Schmölders, Organische Steuerreform, a.a.O., S. 127

2) Elfte Gesetz zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes vom 16. August 1961, BGBl. I, S. 1330

3) Vgl. hierzu Haller, Die Steuern, a.a.O., S. 131 ff. und S. 237 ff.

einer weiteren Verzerrung der Kosten- und Preisrelationen führte.

Mit Einführung der Mehrwertsteuer (Umsatzsteuergesetz vom 29.5.1967) fiel eine Reihe von Steuerpräferenzen weg, insbesondere diejenigen, die durch das System der Bruttoallphasensteuer bedingte Wettbewerbsverfälschungen kompensieren sollten. Dennoch hat ein großer Teil der alten Sonderregelungen in Form der Steuerbefreiung oder des ermäßigten Steuersatzes von 5 % Eingang in das neue Umsatzsteuergesetz gefunden ¹⁾.

Wie sind nun Differenzierungen mit subventionspolitischer Zwecksetzung unter Gesichtspunkten volkswirtschaftlicher Rationalität und ordnungspolitischen Kriterien zu beurteilen?

Eine differenzierende Besteuerung gewährt keine "branchenmäßige Neutralität" und bedingt eine unterschiedliche, von der individuellen Präferenzstruktur abhängige Belastung gleicher Einkommen. Für die Gesamtheit der Besteuernten ergibt sich eine ungünstigere Versorgungssituation als bei nicht differenzierender Besteuerung, die gleiche Inanspruchnahme des Sozialprodukts durch den Staat vorausgesetzt ²⁾.

1) Das Gesetz nennt in § 12 (einschließlich der in der Anlage 1 aufgeführten) 57 Gegenstände, auf die der ermäßigte Steuersatz anzuwenden ist, im § 4 26 Steuerbefreiungen.

2) Vgl. Haller, Die Steuern, a.a.O., S. 219; vgl. ferner S. 213, 214, 221 und 225

Die volkswirtschaftlichen Nachteile und Verluste im Gefolge von Produktionsumlenkungen, die Begünstigungen und Befreiungen bei der Umsatzsteuer induzieren, also Störungen der "äußeren Rationalität der Produktion" ¹⁾, lassen sich kaum abschätzen. Durch eine differenzierende Besteuerung bedingte Preisverzerrungen bewirken, "daß insgesamt die günstigste Produktionsrichtung, die das höchste erreichbare private Bedürfnisbefriedigungsniveau herbeiführt, nicht zustande kommt". "Es entsteht eine Produktionsrichtung, die nicht eine optimale Anpassung an die vorhandenen Präferenzen bedeutet und für bestimmte Branchen Nachteile mit sich bringt" ²⁾.

Nur wenn alle Güter und Leistungen also gleichmäßig belastet werden, das heißt im Rahmen einer Netto-Umsatzbesteuerung dem gleichen Steuersatz unterliegen, bewirkt die Steuer keine Preisverzerrungen, ist "branchenneutral" und nicht diskriminierend ³⁾.

Somit erscheint auch die Zielsetzung, durch eine Befreiung des lebensnotwendigen Bedarfs (beziehungsweise eines Teils davon, etwa Lebensmittel) und eine stärkere Belastung höherwertiger Güter sozialen Gesichtspunkten Rechnung zu tragen ⁴⁾

1) Haller, Die Steuern, a.a.O., S. 236

2) Ebenda

3) Vgl. Haller, Die Steuern, S. 214 und 235 f.

4) Vgl. etwa Schmolders, Organische Steuerreform, a.a.O., S. 168; ferner Neumark, Interventionistische und Dirigistische Steuerpolitik, a.a.O., S. 287; Neumark befürwortet eine Differenzierung der Umsatzsteuersätze nach dem "Grade der sozialen Dringlichkeit".

und eine Verteilung der Steuerlast nach der Leistungsfähigkeit zu bewirken, in einem fragwürdigen Licht. Überdies läßt sich bei einer Abgrenzung des lebensnotwendigen Bedarfs ein hohes Maß von Willkür nicht ausschließen, da es kein bestimmtes Paket von lebensnotwendigen Gütern gibt, das alle Verbraucher in gleicher Menge kaufen und das darüber hinaus völlig gegen andere Güter ausgetauscht wird, wenn ein "Überschuß"-Einkommen erzielt wird ¹⁾. Jede Zuweisung zu den sogenannten lebenswichtigen Gütern hat zudem zahlreiche Berufungen der Hersteller vergleichbarer Güter zur Folge, wie die Entwicklung der Subventionen in der Umsatzsteuer deutlich gezeigt hat. Mit steigendem Lebensstandard wird sich diese Abgrenzung naturgemäß verschieben, da mehr Güter in den Kreis der lebenswichtigen Güter rücken. Man bedenke nur, daß zum Beispiel Zucker bei der Einführung der Zuckersteuer als Luxusgut galt! Die Abgrenzung müßte daher in gewissen Zeitabständen neu vorgenommen werden.

Infolge unterschiedlicher Konsumgewohnheiten führt die Steuerfreiheit des Existenzbedarfs dazu, daß gleiche Einkommen je nach der Präferenzstruktur der Verbraucher unterschiedlich belastet werden. Zum anderen wird die Steuerbegünstigung auch für Verbraucher mit höherem Einkommen wirksam, die an sich nicht entlastet werden sollen. Dagegen läßt sich durch die Progression bei der Einkommensteuer eine

1) Vgl. Haller, Die Steuern, a.a.O., S. 121

eindeutige Belastung nach der Leistungsfähigkeit erzielen, da hier nicht an die Einkommensverwendung angeknüpft wird. Sozialpolitik sollte darüber hinaus, wie bereits dargelegt wurde ¹⁾, bevorzugt mit direkten Mitteln betrieben werden, die sich als wirkungsvoller und weniger kostspielig erwiesen haben.

Aber auch andere subventionspolitische Zielsetzungen sind mit der Systematik einer allgemeinen Verbrauchsteuer nicht vereinbar. Die Umsatzsteuer soll ihrer Bestimmung nach den Käufer einer Ware belasten. Sie knüpft an die Verwendung des Einkommens an, an die steuerliche Leistungsfähigkeit, die sich im Kauf einer Ware oder Dienstleistung manifestiert. Aus technischen Gründen wird sie vom Produzenten oder Verteiler erhoben, der sie auf den Käufer überwälzt. Die Überwälzung ist demnach "vorausgesetzte Funktion" ²⁾ der Umsatzsteuer.

Aus diesem Charakter der Umsatzsteuer folgt, daß eine Differenzierung der Besteuerung nach betriebswirtschaftlichen Tatbeständen, wie die Größe des Unternehmens, die Höhe des Umsatzes oder des Gewinns, Ein- oder Mehrstufigkeit der Produktion, Produktionsverfahren, Verwendung bestimmter

1) Vgl. oben S. 148 f. und S. 196

2) Vgl. Bundestagsdrucksache Nr. 1924, 2. Wahlperiode, Denkschrift des Bundesfinanzministeriums zur Umsatzsteuer, S. 16. Zur Überwälzung der indirekten Steuern vgl. Haller, Die Steuern, a.a.O., S. 116 ff.

Produktionsmittel sowie nach Art der erwerbswirtschaftlichen oder beruflichen Tätigkeit grundsätzlich gegen das Besteuerungsprinzip verstößt ¹⁾. Vergünstigungen für Unternehmen, die keine ausreichenden Gewinne erzielen, weil etwa die Nachfrage nach den von ihnen produzierten Gütern strukturell rückläufig ist, Überangebot in der Branche herrscht oder die Kapitalausstattung ungenügend ist, haben keinen Platz in einem "rationalen" ²⁾ Umsatzsteuersystem. Sie tragen in die als Verbrauchsteuer konzipierte Umsatzsteuer einkommensteuerliche Elemente hinein. Konsequenz zu Ende geführt, müßte diese dann je nach der wirtschaftlichen Lage der einzelnen Unternehmen differenziert werden. Damit würde aber unmittelbar in den Wettbewerb eingegriffen.

Aus dem gleichen Grund kann das Argument nicht berücksichtigt werden, die Marktlage einer bestimmten Branche erlaube nicht die Überwälzung der Steuer, sie belaste somit nicht, wie vorgesehen, den Käufer, sondern bleibe als zusätzliche Gewinnsteuer auf dem Verkäufer liegen. Dem spricht entgegen, daß eine einheitliche Belastung aller Güter Neutralität in den Überwälzungschancen der verschiedenen Branchen gewährt ³⁾

1) Vgl. Schmölders, Organische Steuerreform, a.a.O., S. 168; ferner Neumark, Interventionistische und dirigistische Steuerpolitik, a.a.O., S. 287; Bellstedt, C., Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung durch Steuern, Schwetzingen/Baden, o.J., S. 76; Haller, Die Steuern, a.a.O., S. 320 und S. 335 ff.

2) Vgl. die Ausführungen Hallers über das "rationale Abgabensystem" (Haller, Die Steuern, a.a.O., S. 329 ff.), insbesondere über eine optimale Gestaltung der Umsatzsteuer (S. 333 ff.). Über Wesen und Wirkungen der Umsatzsteuer, ihre Aufgabe und Stellung im Umsatzsteuersystem siehe ferner Schmölders, Organische Steuerreform, a.a.O., S. 76 ff. und S. 164 ff.

3) Vgl. hierzu Haller, Die Steuern, a.a.O., § 13 und S. 321

Dennoch besteht für die einzelnen Zweige bei Weitergabe des einheitlichen Steuerzuschlags infolge von Verschiebungen der Nachfragestruktur keine Gewinngarantie ¹⁾ ²⁾. Wohl aber ist die Gleichheit der Überwälzungschancen optimal.

Die Umsatzsteuer ist im übrigen als echter Kostenbestandteil der Produktion aufzufassen. Wenn es dem Produzenten nicht gelingt, die Kosten seiner Produktion in voller Höhe über den Preis zu decken, so ist das von ihm angebotene Produkt offensichtlich nicht konkurrenzfähig. Es ist infolgedessen nicht sinnvoll, das betreffende Gut zu produzieren. Hinsichtlich der Überwälzbarkeit der einzelnen Kostenbestandteile ist keine sinnvolle Unterscheidung möglich. So läßt sich nicht argumentieren, zwar seien die Materialkosten, nicht aber die Steuerkosten überwälzbar, die ja gleichfalls pro Mengeneinheit anfallen. Sowenig der Produzent geltend machen kann, seine Personalkosten ließen sich nicht voll überwälzen, er bedürfe daher einer Steuer- oder gar Lohnvergünstigung, sowenig ist ein Ausgleich für nicht überwälzbare Umsatzsteuerteile gerechtfertigt.

1) Vgl. Haller, Die Steuern, a.a.O., § 13 und S. 321

2) Über die makroökonomischen Bedingungen der Inzidenz einer allgemeinen Verbrauchsteuer vgl. Recktenwald, Steuerüberwälzungslehre, a.a.O., S. 91 ff. "Ein ganz bestimmtes Verhalten der besteuerten Unternehmungen und (oder) des Staates sowie ein elastisches Geldangebot müssen demnach zusammenwirken, wenn die Preisüberwälzungen glücken und alle Haushalte und der Staat, falls seine von P (P = Produktionsbetriebe; der Verfasser) gekauften Konsumgüter nicht steuerfrei sind (was die Regel ist), die Verbrauchsteuer ganz oder teilweise tragen sollen, und zwar proportional zu den jeweiligen Verbrauchsteuern" (S. 93).

Geringe Konkurrenzfähigkeit, schlechte Gewinnsituation und Nichtüberwältzbarkeit der Steuern können somit nicht einen Vorzug in der Umsatzsteuer begründen. Steuerfreiheit oder Ermäßigung des Satzes für bestimmte Unternehmensgruppen, die eine Besserung der Ertragslage bezwecken, widersprechen somit dem Wesen der Umsatzsteuer. Soweit bestimmte Mittel- und Kleinbetriebe unterstützt werden sollen - es ist zu betonen, daß geringe Betriebsgröße an sich noch keine Rechtfertigung für eine Subventionierung ist ¹⁾ - sollte dies besser im Rahmen der Einkommensteuer geschehen, da diese auf die persönliche Leistungsfähigkeit abstellt und insofern zu individuellen Förderungen besser geeignet ist. Die am meisten zu befürwortende Methode ist allerdings - soweit sie technisch durchführbar ist und keinen allzu großen Verwaltungsaufwand bedingt - eine Gewährung von direkten Zuschüssen aus Haushaltsmitteln an die subventionsbedürftigen Betriebe.

Aus dem gleichen Grundsatz sind Präferenzen in der Umsatzsteuer auch ungeeignet, um Preispolitik zu betreiben, selbst im Dienste

1) Die Absicht, kleine Unternehmen steuerlich zu schonen, lag zum Beispiel der Regelung des § 7a UStG (in der Fassung des 11. Änderungsgesetzes) zugrunde, nach der solche Unternehmen, deren Gesamtumsatz im laufenden Kalenderjahr DM 120 000 nicht übersteigt, von ihren steuerpflichtigen Umsätzen einen Betrag von DM 12 000 absetzen können. Bellstedt spricht in seiner Untersuchung "Die Steuer als Instrument der Politik, Eine vergleichende Untersuchung der Steuerpolitik in den USA und Deutschland", Berlin 1960, davon, daß der Gesetzgeber in der Bundesrepublik Deutschland die Absicht verfolge, durch Erhöhung der Freibeträge im Umsatzsteuergesetz und im Gewerbesteuerengesetz den sogenannten "Mittelstand" zu fördern (S. 369). Auch im Umsatzsteuergesetz vom 29.5.1967 ist im § 19 eine Sonderregelung für Unternehmen mit niedrigen Jahresumsätzen vorgesehen. Vgl. auch S. 86 f. und S. 194

von außerökonomischen Zielen. Wir haben uns bereits im zweiten Kapitel mit der allgemeinen Problematik von Preissubventionen beschäftigt. Unsere Überlegungen haben auch hier Gültigkeit. Daher sollen an dieser Stelle nur einige Gesichtspunkte wiederholt werden. Um Preiserhöhungen von wichtigen Rohstoffen oder Grundnahrungsmitteln wegen der politischen Bedeutung zu vermeiden, greift die Wirtschaftspolitik mitunter zum Mittel der Vergünstigung im Rahmen der Umsatzsteuer. Aus Gründen der Preisstabilität gewährt der Staat eine indirekte Subvention, indem er auf Teile eines allgemeinen Deckungsmittels, nämlich die Umsatzsteuer, verzichtet. Diese Form der Preispolitik verstößt gegen die Spielregeln der Marktwirtschaft, nach denen gestiegene Kosten sich in höheren Preisen niederschlagen müssen. Infolge der Anpassung der Nachfrage spielen sich neue Gleichgewichtspreise ein. Unterbleibt die als Folge der Kostensteigerung notwendige Preiserhöhung, so ist die Nachfrage und damit die Produktion im Verhältnis zu den echten Kosten zu hoch. Es werden Produktionsfaktoren, gesamtwirtschaftlich gesehen, unrentabel eingesetzt.

Demnach ist die Auffassung unrichtig, Umsatzsteuervergünstigungen hätten eine Berechtigung, wenn sie in Form von Preisnachlässen dem Verbraucher zugute kämen. Der Verbraucher als der eigentliche Träger der Steuer hätte ein Recht auf die "Überwälzung" einer Vergünstigung; es dürften daher zwar keine Entlastungsmaßnahmen zugunsten der Produzenten getroffen

werden, wohl aber seien solche erlaubt, bei denen die volle Gewähr bestehe, daß sie ihren Niederschlag im Preise finden ¹⁾. Auch dann, wenn die Überwälzung der Vergünstigung an den Verbraucher oder Abnehmer gewährleistet wäre, ist eine Preispolitik mit Hilfe der Umsatzsteuer aus den oben genannten Gründen der Preis- und Kostenverfälschung abzulehnen.

Aus den vorangegangenen Überlegungen ergibt sich, daß an die Ausnahmen in der Umsatzsteuer, sofern sie Subventionscharakter haben, strenge Maßstäbe anzulegen sind. Nur eine einheitliche Belastung aller Güter und Leistungen vermeidet Kosten- und Preisverzerrungen, ist also "branchen-neutral" und wirkt nicht diskriminierend. Selbst in Fällen, in denen das Motiv der Förderung als berechtigt angesehen wird, sollte daher mit Rücksicht auf die Systematik und die Gefahr der Ausbreitung von einer Begünstigung abgesehen werden. Unter diesem Aspekt ist es sogar empfehlenswert, auf die Umsatzsteuerfreiheit für Schulen, Krankenhäuser und ähnliches zu verzichten, selbst wenn man die Förderung dieser Institutionen mit halböffentlichem Charakter bejaht, an denen die Allgemeinheit ein Interesse hat.

1) Vgl. hierzu etwa Bundestagsdrucksache Nr. 1924, a.a.O., S. 16

2) Die Subjektsteuern

Steuern, die an die Leistungskraft des Steuersubjekts anknüpfen, wie Einkommensteuer, Vermögensteuer, Erbschaftsteuer, Lastenausgleich, sind ihrer Natur nach eher als die indirekten Steuern geeignet, nach den individuellen Verhältnissen des Steuerpflichtigen zu differenzieren. Speziell die Einkommensteuer ist nach diesem Prinzip ausgestaltet ¹⁾; die Belastung variiert entsprechend der Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen. Dabei spielt der Gedanke eine Rolle, der Grenznutzen des Einkommens nehme mit wachsendem Einkommen ab ²⁾.

Zwar gilt für Subventionen im Rahmen der direkten wieder indirekten Steuern der Einwand der Unmerklichkeit und der Ungewißheit über den tatsächlichen Einnahmeverlust des Steuergläubigers. Es sind somit generell auch den Subventionen im Rahmen der direkten Steuern direkte Zuschüsse vorzuziehen. Doch ist es denkbar, daß die große Anzahl der Subventionsberechtigten und die Verschiedenartigkeit der Fälle eine direkte Subventionszahlung erschwert oder einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand erfordert. In solchen Ausnahmefällen kann eine Steuersubvention der Kredithilfe oder dem direkten Zuschuß vorgezogen werden.

1) Vgl. auch oben S. 64 ff. und S. 147 f.

2) Vgl. hierzu Haller, Die Steuern, a.a.O., S. 72 ff.

In Frage kommen hier Subventionen, denen ein politisches, ein sozialpolitisches oder ein kulturelles Motiv zugrunde liegt.

Subventionen in der Einkommen- und Körperschaftsteuer erfolgen häufig in der Form, daß die Ermittlung des steuerbaren Einkommens modifiziert wird, so durch Einräumung von Freibeträgen, Freistellung von Einkommensteilen (etwa Abfindung wegen Entlassung aus einem Dienstverhältnis, Heiratsbeihilfen, bestimmte Zinsen), oder durch Steuerbefreiung bei der Einkommensverwendung, also Absetzbarkeit von Ausgaben (Spenden zur Förderung mildtätiger, wissenschaftlicher, religiöser und ähnlicher Zwecke; Wohnungsbausparen, allgemeines Sparen), sowie durch Zulassung von Sonderabschreibungen. Soweit der Steuerpflichtige uneigennützige Zwecke verfolgt (Spenden) oder soziale Gründe eine Rolle spielen (etwa Vergünstigungen für Blinde oder Körpergeschädigte), sind Steuererleichterungen, die durch Freibeträge, durch die Absetzbarkeit bestimmter Ausgaben oder auch durch eine Reduktion des normalen Steuersatzes bewirkt werden, zu befürworten.

Anders verhält es sich dagegen mit solchen Subventionen, die im Wege von Sonderabschreibungen das steuerbare Einkommen beziehungsweise den Gewinn reduzieren. Bewertungsfreiheiten haben einmal den großen Nachteil, daß sie sich umso vorteilhafter für den einzelnen auswirken, je höher der Progres-

sionsatz, das heißt aber je höher das Einkommen ist - was ja auch für die normale Abschreibung gilt - , denn der Staat trägt in Höhe des Steuersatzes die Kosten der betreffenden Investition. Außerdem läßt sich der finanzielle Wert, den eine Sonderabschreibung für das einzelne Unternehmen hat, sowie der Ausfall, den sie für den Steuergläubiger insgesamt mit sich bringt, nicht ohne weiteres feststellen. Die Höhe der Subvention hängt von der Gewinnhöhe des investierenden Unternehmens, der Höhe des Abschreibungsumfangs, der Abschreibungsdauer, vom Diskontierungssatz und von der Geldentwertung ab. Die Befürworter der Sonderabschreibung bringen vor, der Vorteil sei gar kein endgültiger, es werde lediglich eine heute fällige Steuerschuld auf spätere Jahre verschoben. Das trifft zwar zu; es wird aber dabei außer acht gelassen, daß der endgültige finanzielle Vorteil trotzdem sehr erheblich sein kann.

Da eine Investition immer nur auf Null abgeschrieben werden kann, finden erhöhte Abschreibungsbeträge, die heute den Gewinn beziehungsweise das Einkommen übermäßig reduzieren, in späteren Jahren nicht nochmals Berücksichtigung. Einer heute verringerten Steuerlast steht also (bei gleichem Abschreibungsvolumen) eine Mehrbelastung in späteren Jahren gegenüber, in denen der Steuerpflichtige keine oder nur noch geringere als die normalen Abschreibungsbeträge geltend machen kann. Letzteres ist der Fall, wenn für die ersten

Jahre besonders hohe Absetzungen zulässig sind, in späteren Jahren aber vom Restwert abgeschrieben werden muß. Es handelt sich demnach bei der Sonderabschreibung um einen Steueraufschub. Dieser Steueraufschub hat für den Steuerpflichtigen die Bedeutung eines langfristigen, zinslosen staatlichen Darlehens.

Um den Zinsgewinn, der sich dabei ergibt, zu ermitteln, muß man den Kapitalwert der steuerlichen Sonderabschreibung der ersten Jahre auf den Zeitpunkt diskontieren, zu dem die Investition voll abgeschrieben ist (t_0). Diesem Gewinn der ersten Jahre ist der spätere, ebenfalls auf den Zeitpunkt t_0 diskontierte "Zinsverlust" gegenüberzustellen, den die späteren, niedrigeren Abschreibungen verursachen. Der Gegenwart einer in späteren Jahren zu zahlenden Schuld, also hier der Steuerschuld, reduziert sich je nach Abschreibungsdauer und Höhe des Diskontierungssatzes. So hat etwa eine Schuld von DM 1.-, die in 25 Jahren fällig ist, bei einem Zinssatz von 6 % heute einen Wert von DM 0,22. Der Zinsgewinn der ersten Jahre kann also je nach der Verteilung der Abschreibungsbeträge und der Abschreibungsdauer den Zinsverlust der späteren Jahre erheblich übersteigen.

Als Beispiel diene die Sonderabschreibung für Wohnhäuser nach § 7 b Einkommensteuergesetz. In der Fassung des Ge-

setzes vom 16.6.1964 (BGBl. I S. 353) können (wenn der Antrag auf Baugenehmigung nach dem 31. Dezember 1964 gestellt worden ist) in den ersten acht Jahren bis zu 5 % der Herstellungskosten abgesetzt werden. Nach Ablauf dieser acht Jahre sind als Absetzung für Abnutzung bis zur vollen Absetzung jährlich 2,5 % des Restwerts abzuziehen.

Beispiel: Bei Herstellungskosten von DM 120 000.--, einem Zinsfuß von 6 % und einem Einkommensteuersatz von 50 % beträgt der Gegenwartswert der Steuerersparnis ¹⁾;

-
- 1) Bei der Normalabschreibung, bei der der Abschreibungsbetrag in jeder Periode $= \frac{1}{100}$ ist, ergibt sich die Summe (S_1)

$$S_1 = a_1 + a_2q + a_3q^2 + \dots + a_{100}q^{99}.$$

Hierbei ist a_t der Abschreibungsbetrag in der t -ten Periode.

Dieser wird mit $q^{t-1} = \frac{1}{(1+p)^{t-1}}$ diskontiert, wobei

p = Zinsfuß ist. Es wird hierbei auf den ersten Steuertermin diskontiert, also auf das Ende der ersten Periode. Nach der Summenformel für geometrische Reihen ergibt sich:

$$(1) S_1 = \sum_{t=1}^{100} a_t q^{t-1} = \frac{1}{100} \frac{1 - q^{100}}{1 - q}$$

Bei der Sonderabschreibung wird wieder von der Summe

$$S_1 = a_1 + a_2q + a_3q^2 + a_4q^3 + \dots + a_{100}q^{99}$$

ausgegangen. Die Abschreibungssätze sind aber nicht mehr konstant $\frac{1}{100}$, sondern es ist

$$a_1 = a_2 = \dots a_8 = \frac{5}{100}$$

$$a_9 = a_{10} = \dots a_{48} = \frac{60}{100} \cdot \frac{2,5}{100} = \frac{1,5}{100}$$

$$a_{49} = a_{50} = \dots = a_{100} = 0.$$

Setzt man die Werte für a_t in die Summe S_1 ein, so ergibt sich:

bei Normalabschreibung (für Gebäude 1 %)	DM 10 800.--
bei Sonderabschreibung nach § 7 b	DM 28 800.-- .
Der Bau des Wohngebäudes ist demnach mit	DM 18 000.-- ,
das sind 15 % der Bausumme, subventioniert.	

Unterliegt der Bauherr einem Steuersatz von 20 %, so beträgt die Steuerersparnis

bei Normalabschreibung	DM 4 320.--
bei Sonderabschreibung	DM 11 520.-- .

Die Subvention des gleichen Wohngebäudes

macht in diesem Fall also nur	DM 7 200.--
aus oder 6 % der Bausumme.	

$$S_2 = \frac{5}{100} \sum_{t=1}^8 q^{t-1} + \frac{1,5}{100} \sum_{t=9}^{48} q^{t-1} + 0 \sum_{t=49}^{100} q^{t-1}$$

$$= \frac{5}{100} \sum_{t=1}^8 q^{t-1} + \frac{1,5 q^8}{100} \sum_{t=1}^{40} q^{t-1} .$$

Nach der Summenformel

$$\sum_{t=1}^n q^{t-1} = \frac{1 - q^n}{1 - q}$$

ergibt sich

$$S_2 = \frac{5}{100} \frac{1 - q^8}{1 - q} + \frac{1,5 q^8}{100} \frac{1 - q^{40}}{1 - q}$$

$$S_2 = \frac{1}{100 (1 - q)} (5 - 5q^8 + 1,5q^8 - 1,5q^{48})$$

$$(2) \quad S_2 = \frac{1}{100 (1 - q)} (5 - 3,5q^8 - 1,5q^{48})$$

Bei einem Zinsfuß von 6 % ergeben sich für S_1 und S_2 folgende Werte:

$$S_1 = \frac{1}{100} \frac{1 - \left(\frac{1}{1 + 0,06} \right)^{100}}{1 - \frac{1}{1 + 0,06}} = 0,18$$

Berücksichtigt man die ständig fortschreitende Geldentwertung, so ist der "Zinsgewinn" einer um viele Jahre verschobenen Steuerschuld noch wesentlich höher zu veranschlagen.

Interessant ist ein Vergleich der Subvention, wie sie sich nach der derzeit gültigen Regelung des § 7 b ergibt, mit derjenigen, die sich nach der bis zum 16.6.1964 gültigen Fassung ermittelt. Nach der alten Regelung konnten in den ersten beiden Jahren 7 1/2 %, in den darauf folgenden acht Jahren bis zu 4 % der Herstellungskosten abgesetzt werden. Danach bemaßen sich die Absetzungen für Abnutzung nach dem dann noch vorhandenen Restwert und der Restnutzungsdauer des Gebäudes.

$$S_2 = \frac{1}{100(1 - \frac{1}{1+0,06})} \left[5 - 3,5 \left(\frac{1}{1,06} \right) - 1,5 \left(\frac{1}{1,06} \right)^{48} \right] = 0,48$$

S_1 und S_2 sind die diskontierten Abschreibungssummen eines Hauses bei Normalabschreibung (S_1) und bei Sonderabschreibung (S_2). Will man den Gegenwartswert der gesamten Abschreibung erhalten, so hat man S_1 bzw. S_2 mit den Herstellungskosten des Hauses zu multiplizieren.

bei Normalabschreibung: 120 000 x 0,18 = 21 600
bei Sonderabschreibung: 120 000 x 0,48 = 57 600

Bei einem Steuersatz von 50 % beträgt der Gegenwartswert der Steuerersparnis:

bei Normalabschreibung: 21 600 x 0,5 = 10 800
bei Sonderabschreibung: 57 600 x 0,5 = 28 800

Bei einem Steuersatz von 20 % beträgt der Gegenwartswert der Steuerersparnis:

bei Normalabschreibung: 21 600 x 0,2 = 4 320
bei Sonderabschreibung: 57 600 x 0,2 = 11 520

Gegenüber der Normalabschreibung (1 %), bei
der der Gegenwartswert der Steuerersparnis DM 10 800.--
ausmacht, ergibt sich eine Differenz und
damit eine Subvention in Höhe von DM 15 600.--
oder 13 % der Bausumme.

Unterliegt der Bauherr einem Steuersatz
von 20 %, so beträgt die Steuerersparnis
bei Sonderabschreibung DM 10 560.-- .
Gegenüber der Normalabschreibung von DM 4 320.--
ergibt sich mithin eine Subvention von DM 6 240.--
oder 5,2 % der Bausumme.

Durch die Neufassung des § 7 b hat sich die Steuersubvention
nach dem hier zugrunde gelegten Beispiel also um DM 2 400.--
(bei einem Steuersatz von 50 %), bzw. um DM 960.-- (bei einem
Steuersatz von 20 %) erhöht. Dieses Ergebnis dürfte der Ge-
setzgeber nicht beabsichtigt haben; eher war wohl an eine
Reduktion der Steuervergünstigung gedacht. Auch hier wieder
zeigt sich, daß die Verwendung von solchen Subventionsformen,
deren tatsächlich bewirkte Vergünstigung nicht von vornherein
klar erkennbar, und nur durch umständliche Berechnungen zu
ermitteln ist, möglichst vermieden werden sollte.

Den Gegenwartswert der gesamten Abschreibung erhält man
wieder wie oben durch Multiplikation der Herstellungskosten mit S_2 , hier also mit 0,44. Der so sich ergebende
Betrag von 52 800 (120 000 x 0,44) wird nun mit dem
Steuersatz multipliziert

$$\begin{aligned} 52\,800 \times 0,5 &= 26\,400 \\ 52\,800 \times 0,2 &= 10\,560 . \end{aligned}$$

Sonderabschreibungen mit Subventionscharakter stellen also eine in mancher Hinsicht fragwürdige Subventionsform dar. Auch hier wieder schneidet die direkte Investitionssubvention in bezug auf ungewollte Nebenerscheinungen wesentlich günstiger ab.

Wurde die Subvention im Rahmen der Subjektsteuern (namentlich der Einkommensteuer) zunächst als eine Ausweichmöglichkeit für bestimmte Fälle befürwortet, nämlich dann, wenn einer direkten Hilfe Schwierigkeiten im Wege stehen, so muß nachträglich die Einschränkung gemacht werden, daß dies nur für Freibeträge, für die Freistellung von Einkommensteilen und für die Befreiung von Einkommensverwendungen zutrifft, nicht dagegen für die Sonderabschreibung. Die Wirtschaftspolitik sollte die Sonderabschreibung aufgrund der geschilderten Nachteile auch nicht in Ausnahmefällen als Instrument staatlicher Hilfen heranziehen.

Zusammenfassung:

Die Prüfung der wichtigsten Subventionsformen, die heute in der Praxis verwendet werden, hat gezeigt, daß nur einige den an dieses wirtschaftspolitische Instrument zu stellenden Anforderungen genügen. Die Mehrzahl der Formen sollte aufgrund schwerwiegender Nachteile aus dem Instrumentarium der staatlichen Förderung ausgeschieden werden. Eine Reduktion der vielzähligen Subventionsformen auf wenige (geeignete)

Typen würde überdies der besseren Übersichtlichkeit und Kontrollierbarkeit des Subventionssystems dienlich sein und dessen Wirksamkeit bei gleichzeitiger Einschränkung des Aufwandes wesentlich erhöhen.

Unter den Subventionen an Unternehmen ist das Hauptgewicht auf Investitionszuschüsse und projektgebundene Zinszuschüsse sowie auf Liquidationszuschüsse und Umschulungsbeihilfen zu legen. In einigen Fällen kommt auch ein pauschaler Betriebszuschuß oder eine Verlustübernahme in Betracht. Trotz einiger Einwände sind Zuschüsse an Gemeinschaftseinrichtungen ebenfalls zu befürworten. Auf Kosten- und Erlössubventionen sowie auf pauschale Zinszuschüsse sollte die Wirtschaftspolitik dagegen ganz zu Gunsten vorteilhafterer Subventionsformen verzichten. Gleiches gilt für Einnahmeverzichte aus Gebühren und Beiträgen sowie aus Verkäufen der öffentlichen Hand, die ihrer Natur nach den Kosten- und Erlössubventionen entsprechen. Sie sind ebenfalls negativ zu beurteilen.

Zuschüsse, die der Staat an private Haushalte zur Unterstützung bestimmter Individualbedürfnisse leistet, sind zu befürworten; sie sind ein besonders geeignetes Mittel, das die Sozialpolitik auf Kosten allgemein wirkender Sozialsubventionen in weit größerem Maße nutzen sollte, als das bisher der Fall war.

Unter den indirekten Formen erwies sich die Subvention im Rahmen der indirekten oder Kostensteuern als wenig geeignet. Auf ihre Verwendung sollte der Staat im Interesse der Steuersystematik und der Haushaltsprinzipien sowie im Interesse gleicher Wettbewerbsbedingungen verzichten. Das gilt auch für Zollsubventionen, die ihrer Natur nach der Steuersubvention entsprechen.

Subventionen in Form von Sonderregelungen in der Einkommensteuer sind in Ausnahmefällen zweckmäßig, nämlich wenn direkte Zuschüsse an Haushalte oder Unternehmen aus technischen Gründen nicht möglich sind.

B E S O N D E R E R T E I L

Die Subventionen der Deutschen Bundesbahn



EINLEITUNG

Im ersten Teil wurden die allgemeinen Aspekte der Subvention als wirtschafts- und sozialpolitisches Instrument erörtert und einige Grundsätze zur Bewertung und Kritik der konkreten Subventionsfälle erarbeitet. Dabei erwies sich die Zusammenstellung eines Katalogs von Subventionsmotiven als notwendig, die im Einklang mit dem System der Sozialen Marktwirtschaft stehen sowie ihre Abgrenzung von solchen staatlichen Hilfen, die dieser Wirtschaftsordnung nicht adäquat sind. Schließlich wurden die in der gegenwärtigen Praxis gebräuchlichen Formen geprüft, inwieweit sie für eine Anwendung in den als zweckmäßig angesehenen Subventionsfällen geeignet sind.

Zur Verdeutlichung dieser allgemeinen, im ersten Teil diskutierten Aspekte der Subvention soll nunmehr aus der gegenwärtigen Praxis in der Bundesrepublik, wo die Subvention eine so vielfältige, nahezu unübersehbare Verwendung findet, ein konkreter Fall zur näheren und kritischen Betrachtung ausgewählt werden. Er sollte möglichst häufig wiederkehrende und unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten problematische Typen von staatlichen Förderungsmaßnahmen in sich vereinigen. Einer der im stärksten Maße subventionierten Bereiche ist neben der Landwirtschaft und dem Wohnungsbau der Verkehr. Innerhalb des Verkehrs wiederum ist die Deutsche Bundesbahn ¹⁾ das Einzelunternehmen, das in ganz besonderem

1) im Folgenden abgekürzt DB

Maße Staatshilfen in Anspruch nimmt. Über den quantitativen Umfang dieser Leistungen hinaus ist gerade die DB als Beispiel interessant, da hier die wichtigsten Grundtypen einer Subventionspolitik, wie sie im allgemeinen Teil im einzelnen erörtert wurden, zusammentreffen. So ist die DB von der Mehrzahl der Steuern befreit oder aber durch Sonderregelungen begünstigt. Ferner erhält sie für unterschiedliche Zwecke Zuschüsse aus Mitteln des Bundeshaushalts. Soweit dennoch Verluste auftreten, übernimmt sie der Bund. Eine Subvention ist weiterhin darin zu sehen, daß sich das in dem Unternehmen investierte Eigenkapital nicht verzinst. Schließlich steht der DB aufgrund ihrer rechtlichen und faktischen Vorzugstellung als öffentliches Unternehmen Fremdkapital zur Verfügung, für das sie überhaupt keine oder aber nicht marktgerechte Zinsen aufbringen muß. Mithin erfaßt eine Behandlung der DB als Beispiel der Subventionspolitik sämtliche Haupttypen dieses wirtschaftspolitischen Instruments.

Auch die Motive der staatlichen Förderung zeigen ein relativ breites Spektrum. Einmal erklären sich eine Reihe von Steuervergünstigungen und -befreiungen allein aus der Eigenschaft der DB als öffentliches Unternehmen. Maßgebend ist hierbei die Eigentumszugehörigkeit. Andere Sonderregelungen in der Steuergesetzgebung bezwecken eine Verbilligung einzelner Tarife, sollen somit also Verbilligungssubventionen ¹⁾ an

1) Zum Thema Verbilligungssubventionen vgl. Allgemeiner Teil, S. 103 ff.

bestimmte Verkehrsteilnehmer der Bahn ermöglichen.

Hinter diesen wiederum stehen sozial-, raum- und strukturpolitische Intentionen.

Die DB ist Eigentum des Bundes und somit öffentliches Unternehmen. Artikel 87 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland bestimmt, daß die Bundeseisenbahnen in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau zu führen sind. Das Bundesbahngesetz vom 13. 12. 1951 schuf die Rechtsgrundlage der DB, nach der die Bundesrepublik Deutschland "das Bundeseisenbahnvermögen als nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung verwaltet" (§ 1 Bundesbahngesetz). Als zentrale Bestimmung für die Stellung des Unternehmens innerhalb der Volkswirtschaft hat § 28 des Bundesbahngesetzes ¹⁾ zu gelten. Dieser bestimmt im Absatz 1, die Deutsche Bundesbahn "wie ein Wirtschaftsunternehmen mit dem Ziel bester Verkehrsbedienung nach kaufmännischen Grundsätzen so zu führen, daß die Erträge die Aufwendungen einschließlich der erforderlichen Rückstellungen decken; eine angemessene Verzinsung des Eigenkapitals ist anzustreben. In diesem Rahmen hat sie ihre gemeinwirtschaftliche Aufgabe zu erfüllen".

Aus der Bestimmung ergibt sich mithin, daß die DB ungeachtet ihrer Rechtsform als Unternehmen des Bundes ein

1) In der Fassung vom 1.8.1961, BGBl I, 1961, S. 1157 ff.

Gewerbebetrieb ist, der in die Wettbewerbswirtschaft einzugliedern und daher den gleichen Bedingungen wie ein privates Unternehmen zu unterwerfen ist. Dies gilt insbesondere etwa für die steuerliche Behandlung oder die Versorgung mit Kapitalmitteln. So ist das öffentliche Wirtschaftsunternehmen mit allen Steuern zu belasten, die ein privates Unternehmen ebenfalls aufzubringen hätte. Das erfordert nicht nur der Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung, sondern auch das Prinzip der Marktwirtschaft überhaupt, deren möglichst reibungsloses und effizientes Funktionieren an die Voraussetzungen gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle Wirtschaftssubjekte gebunden ist. Mithin sind die an ein öffentliches Wirtschaftsunternehmen gewährten Zuschüsse, Steuervorteile und Zinsvergünstigungen in gleicher Weise als Subventionen einzustufen wie im Falle des privaten Unternehmens. Für die Abgrenzung des Subventionsbegriffs gelten also die allgemeinen Kriterien uneingeschränkt auch für das in die Erwerbswirtschaft eingefügte Staatsunternehmen.

Demnach wird die DB, wie sich im folgenden zeigen wird, in großem Umfang subventioniert. Indes unterscheiden sich diese Subventionen von den meisten staatlichen Leistungen an private Unternehmen.

Die Aufwendungen des Staates für die DB haben den Zweck, das zu erwartende Defizit zu verringern oder darüber hinaus eintretende Verluste auf den Bundeshaushalt zu übernehmen.

Die fehlende Rentabilität des Unternehmens DB ist zum Teil eine Folge der ihr auferlegten Verpflichtungen, verschiedene Bevölkerungs- und Wirtschaftsgruppen zu fördern. Hier fungiert die DB also als "Subventionsmedium" der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Die staatlichen Leistungen zugunsten der DB sind insoweit indirekte Förderungsmaßnahmen für einen Teil der Bahnbenutzer.

Darüber hinaus sind für die anhaltend schlechte wirtschaftliche Situation der DB aber wohl auch die ungenügende Rationalisierung und Mängel in der kaufmännischen Unternehmensführung der Bahn verantwortlich zu machen ¹⁾, wie sie sich in Personalpolitik, Organisation, Investitions-, Sozial-, Beteiligungspolitik ausdrücken. Daneben tragen bestimmte finanzielle Lasten, die im engeren Sinne nicht im Zusammenhang mit der derzeitigen Transportaufgabe der DB stehen, zu der anhaltenden Verschlechterung ihrer wirtschaftlichen Lage bei. Zu nennen sind etwa die überhöhten Versorgungslasten der DB, die Belastungen aus dem Personalüberhang, der auf die kriegsorientierte Personalpolitik der Reichsbahn zurückgeht, oder die Aufwendungen für die Bewachung und Vorhaltung schienengleicher Bahnübergänge, für die nach dem Prinzip der Kostenverursachung zu 50 % die Straßenbaulastträger aufzukommen hätten. Für derartige betriebsfremde Lasten, welche die DB und ihre

1) Vgl. Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn, Bericht über die Deutsche Bundesbahn (DB) vom 30. Januar 1960, Bundestagsdrucksache 1602, 3. Wahlperiode, Bonn 1960, S. 112 ff., 133 ff. und 174 ff. Die Schrift wird im folgenden als Brandbericht zitiert (nach dem Leiter der Prüfungskommission).

Verkehrsteilnehmer nicht zu vertreten haben, wird die Bahn seit 1957 teilweise durch Ausgleichszahlungen des Bundes entschädigt ¹⁾. Diese staatlichen Leistungen sind nicht als Subventionen an die DB einzustufen, sondern gehören zu den Aufwendungen für die allgemeine Sozial- und Wirtschaftspolitik des Bundes. Sie sind daher bei der Berechnung des Subventionsbedarfs der DB auszusondern.

Alle Aufwendungen des Staates für die DB, die nach privatwirtschaftlichen Maßstäben in ursächlichem Zusammenhang mit ihrer Transportleistung stehen (allgemeine Verlustübernahme, Verzicht auf Steuer- und Zinseinnahmen, Ausgleichszahlungen für spezielle Subventionstarife), werden hier der Kategorie "Subventionen an die DB" zugerechnet. Dabei werden bestimmte staatliche Leistungen der DB angelastet, obwohl sie eine Unterstützung einzelner Bereiche, wie etwa des Bergbaus, der Landwirtschaft oder bestimmter sozialer Gruppen, bezwecken. Es wird also auf eine Aufgliederung des öffentlichen Aufwandes nach Leistungen verzichtet, die über die DB als Subventionsmedium an bestimmte Gruppen oder an die Gesamtheit der Verkehrsteilnehmer fließen, und nach solchen, die infolge ungenügender Betriebs- und Unternehmungsleitung der DB erforderlich werden.

1) Vgl. Bundeshaushaltsplan 1957, Erläuterungen zu Kapitel 1202, Titel 530, S. 1804

Dieses Vorgehen erscheint insofern gerechtfertigt, als die Ermittlung des in seiner gesamten Höhe bislang unbekannten Subventionsbedarfs eines nach gemeinwirtschaftlichen Prinzipien geführten und als "Subventionsmedium" fungierenden Eisenbahnunternehmens unter verschiedenen Aspekten aufschlußreich ist. Einmal wird hier an einem Beispiel deutlich, welche Bedeutung der Wahl einer geeigneten Subventionsform zukommt, die es ermöglicht, sowohl die eigentlichen Nutznießer einer Förderungsmaßnahme zu bestimmen, als auch die gesamte Belastung der öffentlichen Haushalte durch Einnahmeausfälle und direkte Ausgaben zu ermitteln, ohne daß hierzu komplizierte, zum Teil auf Schätzungen beruhende Berechnungen erforderlich sind ¹⁾.

In der folgenden Untersuchung wird das Hauptgewicht auf eine quantitative Ermittlung des Aufwandes an öffentlichen Mitteln zugunsten der DB gelegt. Bezüglich der allgemeinen Kritik und Berechtigung dieser Lasten sei auf die Ausführungen im Allgemeinen Teil verwiesen. Auch erlaubte der Rahmen dieser Untersuchung nicht, den Ursachen für die schlechte wirtschaftliche Lage der Bahn nachzugehen oder Vorschläge zur Einsparung von Kosten, zur Rationalisierung oder zur Steigerung der Einnahmen zu machen. Mit diesen Fragen hat sich ausführlich die Brandkommission ²⁾ beschäftigt.

1) Vgl. hierzu Allgemeiner Teil, S. 11 und S. 160 f.

2) Die der Brandkommission vom Deutschen Bundestag übertragene Aufgabe lautete, die Betriebsrechnung der DB zu prüfen und Vorschläge für Maßnahmen zu unterbreiten, "die zu einer ausgeglicheneren Ertragslage der Bundesbahn zu führen geeignet sind". (Brandbericht, a.a.O., S. 1)

Die an die DB geleisteten Subventionen sollen, da eine Aufteilung nach funktionalen Gesichtspunkten sich als undurchführbar erwies, nach formalen Kriterien unterschieden werden, nämlich nach

Steuersubventionen,

Verzicht auf eine Verzinsung des Eigenkapitals,

Zinsvergünstigungen für Fremdkapital und nach

Zuschüssen aus Mitteln des Bundeshaushalts.

Erstes Kapitel

STEUERVERZICHTE

A. Abgrenzung der Steuersubventionen

Wie einleitend bereits begründet, ist die DB als erwerbswirtschaftliches Unternehmen wie ein entsprechender Verkehrsbetrieb der Privatwirtschaft zu besteuern.

Die DB ist von der Mehrheit der Steuern, die ein vergleichbares Privatunternehmen zu entrichten hätte, befreit; bei einigen Steuern sieht das geltende Recht von der Norm abweichende Regelungen vor, welche die DB begünstigen.

Für folgende Steuern sind Sonderregelungen zugunsten der DB vorgesehen:

Vermögensteuer: befreit (§ 1 VStG)

Einkommen- und

Körperschaftsteuer: befreit (§ 4 Abs. 1 Ziff. 1 KStG)

Gewerbesteuern: befreit (§ 3 GewStG)

Grundsteuer: Steuerfreiheit der Schienenwege (§ 4 Ziff. 9 GrStG) und des der Verwaltung dienenden Grundbesitzes, Begünstigung des Betriebszwecken gewidmeten Grundbesitzes

Lastenausgleich

Vermögensabgabe: überwiegend befreit (§ 18 Abs. 1 Ziff. 1, 2, 9 LAG)

Kreditgewinnabgabe: befreit (§ 161 Abs. 2 Ziff. 2 LAG)

Beförderungsteuer: bestimmte Verkehrsarten sind befreit:
(§ 3 Abs. 1 Ziff. 1, 3, 4, 5a, 6)

Kapitalverkehrsteuern

Gesellschaftsteuer: aufgrund der rechtlichen Unternehmensorganisation nicht steuerpflichtig (§ 2 und 3 KVStG)

Wertpapiersteuer: befreit (§ 13 Abs. 1 KVStG)

Börsenumsatzsteuer: begünstigt (§ 23 Ziff. 4 und § 24 Abs. 1 KVStG).

Die DB bringt in beschränktem Umfang Kapitalertragsteuer, Grundsteuer und Lastenausgleichsabgaben auf; sie entrichtet ferner Mineralölsteuer und Beförderungsteuer. Die Beförderungsteuer begünstigt die DB zwar bei verschiedenen Verkehrsarten, im Vergleich zu einer Belastung mit 4 % Umsatzsteuer, wie sie die übrigen Wirtschaftsbereiche zu tragen haben, sind die DB und die anderen Verkehrsträger, die Beförderungsteuer aufbringen, jedoch benachteiligt.

Die steuerliche Begünstigung der DB und der anderen Verkehrsträger ist in den letzten Jahren Gegenstand verschiedener Untersuchungen mit zum Teil unterschiedlicher Zielsetzung und daher auch stark von einander abweichenden Ergebnissen gewesen ¹⁾. Diese Studien verfolgten überwiegend den Zweck,

1) Vgl. Meilicke, H., Die steuerliche Be- und Entlastung der Bundesbahn, in: Die Binnenschifffahrt zu verkehrspolitischen Grundsatzfragen, hrsg. vom Zentrallausschuß der Deutschen Binnenschifffahrt, September 1960. - Kirchgässer, W., Die Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen im Verkehrswesen der Bundesrepublik Deutschland, Duisburg 1962. - Schnettler, A., Steuerbelastungsvergleich zwischen Bundesbahn und Binnenschifffahrt, Duisburg-Ruhrort 1962. - Gutach-

die Wettbewerbsverzerrungen zwischen den einzelnen Verkehrsträgern zu ermitteln. Um die Frage zu beantworten, welcher Verkehrsträger per Saldo im größten Ausmaß staatliche Förderungen erfährt, werden in den auf Vergleich der Wettbewerbslage angelegten Studien zum Teil Vergünstigungen (etwa bei den Steuern) eines Verkehrsträgers gegen vergleichbare Vorteile eines oder der anderen Verkehrsträger aufgerechnet. So verzichtet der Brandbericht darauf, die Befreiung der DB von der Lastenausgleichsabgabe in seinen steuerlichen Belastungsvergleich einzubeziehen, da der Binnenschiffahrt durch die zeitweise gewährten Abschreibungsvergünstigungen nach § 7d Einkommensteuergesetz auch erhebliche Subventionen zugeflossen seien ¹⁾. Die Befreiung der DB von der Körperschaftsteuer wird nicht in die Berechnung einbezogen, da die DB mit höheren Betriebskosten arbeite als ihre Konkurrenten ²⁾. Die Tatsache, daß die DB keine Grundsteuer zu entrichten hat, berücksichtigt der Brandbericht in seiner Vergleichsrechnung nicht, da auch Binnenschiffahrt und

ten über steuerliche Begünstigungen der Deutschen Bundesbahn, erstellt von einer Arbeitsgruppe der Deutschen Bundesbahn 1959; auszugsweise veröffentlicht als: Hereth, F., Steuerbegünstigung und Wettbewerbslage der Deutschen Bundesbahn, in: 6. Beiheft von "Die Bundesbahn", amtliches Organ der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn, Februar 1960. - Brandbericht, a.a.O. - Binder, P., Die Bundesbahn und ihre Konkurrenten, Stuttgart-Degerloch 1961. - Bericht über die Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen im binnenländischen Güterverkehr nach Art und Ausmaß und Vorschläge zu ihrer Beseitigung, erstellt vom Bundesministerium für Verkehr, veröffentlicht als Bundestagsdrucksache IV/1449, 4. Wahlperiode, August 1963; im folgenden abgekürzt mit Steuerrechtsnormenvergleich.

1) Vgl. Brandbericht, a.a.O., S. 103

2) Vgl. derselbe, S. 101

Kraftfahrzeugverkehr keine Grundsteuer für den Fahrweg aufzubringen hätten ¹⁾).

Eine hiervon abweichende Zielsetzung hat der vom Bundesministerium für Verkehr angestellte Steuerrechtsnormenvergleich. Dieser hat sich die Aufgabe gesetzt, "die bei den einzelnen Steuern vorhandenen Abweichungen von der Besteuerungsnorm in ihren quantitativen Auswirkungen aufzuzeigen, weil sich nur so beurteilen läßt, bei welchen Steuern ggf. gesetzgeberische Maßnahmen zur Abstellung von nicht erwünschten wettbewerbsverfälschenden Einflüssen getroffen werden müssen" ²⁾. Es steht also nicht so sehr der Vorteil an Begünstigungen, den ein Verkehrsträger den anderen voraus hat, im Mittelpunkt des Interesses, vielmehr sollen die Abweichungen im Vergleich zur übrigen Wirtschaft ermittelt werden.

Zur Beantwortung der Frage, wie hoch die Kosten sind, die der Betrieb der DB unter den gegenwärtigen verkehrspolitischen Bedingungen, den faktisch und rechtlich begründeten Wettbewerbsverzerrungen sowie unter den der DB auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen verursacht, werden die steuerlichen Subventionen nach der vom Bundesministerium für Verkehr gewählten Methode berechnet. Wir greifen in unserer Untersuchung daher auf den Steuerrechtsnormenvergleich des Bundesministeriums zurück, wobei wir

1) Vgl. Brandbericht, a.a.O., S. 101

2) Vgl. Steuerrechtsnormenvergleich, a.a.O., S. 87

allerdings einige wichtige Punkte abweichend beurteilen.

Um noch einmal hervorzuheben: Die steuerlichen Sonderregelungen zu Gunsten oder zu Lasten der DB werden hier also nicht an den Begünstigungen oder an den Benachteiligungen der anderen Verkehrsträger gemessen; auch wollen wir nicht ihre Berechtigung im Hinblick auf den Charakter der Bahn als eines öffentlichen Unternehmens und der ihr auferlegten Sonderverpflichtungen erörtern, vielmehr interessiert allein die Frage, welche Steuern und in welcher Höhe die DB hätte aufbringen müssen, wenn sie wie ein privates Unternehmen außerhalb des Verkehrs behandelt würde. Wir gehen somit nicht von den bestehenden Rechtsverhältnissen, sondern von der Fiktion der DB als eines Unternehmens in der Form einer juristischen Person des privaten Rechts aus ¹⁾.

In die Berechnung der fiktiven Steuerschuld einer nach eigenwirtschaftlichen Grundsätzen geführten DB ist auch der Fahrweg einzubeziehen. Damit wird das Problem der Wegekosten und -subventionen berührt. Es sind daher zu dieser Frage einige Anmerkungen zu machen.

Eine optimale Aufteilung des Leistungsangebots in einer marktwirtschaftlich geordneten Verkehrswirtschaft hat zur Voraussetzung, daß die Preise der Verkehrsleistungen die

1) Vgl. auch Brandbericht, a.a.O., S. 101

gesamten von ihnen verursachten Kosten decken ^{1) 2)}. Das ist aber nur dann der Fall, "wenn die entstehenden volkswirtschaftlichen Kosten gleich den Tarifen und diese wieder gleich den Selbstkosten des Verkehrsmittels wären" ^{3) 4)}. Werden Teile der entstandenen Kosten prinzipiell und über längere Dauer nicht in den Preisen gedeckt, dann erfolgt leicht eine durch ungedeckte Kosten gelenkte Substitution zwischen den einzelnen Verkehrsträgern sowie zwischen dem Verkehr und den übrigen Wirtschaftszweigen in Richtung eines unrationellen Einsatzes von Produktionsfaktoren ⁵⁾.

- 1) Nur dann ist sicher gestellt, "daß bei alternativer Wahl zweier Verkehrsträger derjenige für einen Transport herangezogen wird, der ihn zu den geringsten volkswirtschaftlichen Kosten ausführen kann - gleiche Leistungen vorausgesetzt" (Institut für Verkehrswirtschaft an der Universität Köln, Forschungsberichte, Heft 6, S. 3).
- 2) Vgl. ferner: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium, Grundsätze für die Aufbringung der Kosten der Verkehrswege, Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Beirats beim Verkehrsministerium, Heft 3, Bielefeld 1957, S. 6; derselbe, Grundsätze zur Verkehrspolitik, Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium, Heft 9, Bielefeld 1960, S. 11 ff.; Schmitt, A., Zur Neuordnung der deutschen Kraftverkehrbesteuerung, in: Finanzarchiv, N.F., 15. Bd. (1954/55), S. 398 ff.; Binder, a.a.O., S. 47 ff.; Deutscher Industrie- und Handelstag, Neuordnung des Verkehrs, Gedanken und Vorschläge des Deutschen Industrie- und Handelstages, Heft 62 der Schriftenreihe des Deutschen Industrie- und Handelstages, Bonn 1960, S. 12 ff.; Der Bundesminister für Verkehr, Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis 1961, Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, 22. Bd., Bad Godesberg 1961, S. 53
- 3) Jürgensen, H., Supranationale und nationale Verkehrspolitik, Widersprüche - Ergänzungen - Lösungen, in: Beiträge zur supranationalen und nationalen Verkehrspolitik, Schriftenreihe "Die Bundesbahn", Folge 12, Darmstadt 1963, S. 4
- 4) Die Produktionsmittel sind also auf diejenigen Projekte bei Schiene, Straße, Wasserstraße zu verteilen, welche die vergleichsweise höchste Rentabilität erwarten lassen. Vgl. Jürgensen, H., Supranationale und nationale Verkehrspolitik ..., a.a.O., S. 24
- 5) Vgl. derselbe, S. 22

Zu den volkswirtschaftlichen oder sozialen Kosten gehören aber notwendigerweise auch die der Fahrwege. Die Wegekosten sind für den Verkehr typische Produktionskosten. Es sind Kosten, die im wesentlichen - von einigen Nebenfunktionen der Verkehrswege abgesehen - die "Produktion" der Verkehrsleistung verursacht. Daran ändert der Umstand grundsätzlich nichts, daß zum Beispiel die Binnenschifffahrt und der Straßenverkehr den Bau und die Unterhaltung ihrer Fahrwege nicht selbst übernehmen, sondern Bund, Länder und Gemeinden diese Aufgabe erfüllen. Hieraus ergibt sich lediglich die Pflicht für die beiden Verkehrsträger, durch spezielle Abgaben (Schifffahrtsabgaben und Straßenverkehrsteuern) die Aufwendungen der öffentlichen Hand voll zu ersetzen. Letztlich haben daher die Verkehrsnutzer über Preise und Tarife für die Kosten der Fahrwege aufzukommen. Stattdessen trägt in der Praxis der Staat einen großen Teil der vom Verkehr verursachten Wegekosten. Überdies werden die einzelnen Verkehrsträger mit dem verbleibenden Teil in unterschiedlicher und wettbewerbsverzerrender Weise belastet ¹⁾.

Wird der Grundsatz anerkannt, die Wegekosten seien Produktionskosten des Verkehrs, welche die Verkehrstreibenden infolgedessen unabhängig von dem Eigentümer der Anlagen selbst zu tragen hätten, dann ergibt sich daraus notwendigerweise, daß die Verkehrswege beziehungsweise das in ihnen

1) Vgl. Steuerrechtsnormenvergleich, a.a.O., S. 20 sowie Brandbericht, a.a.O., S. 271

investierte Kapital in die Besteuerung einzubeziehen sind. Eine hiervon abweichende Auffassung vertritt die DB. Sie bekennt sich zwar ebenfalls zu dem Prinzip, daß die Verkehrsträger die Fahrwegkosten zu tragen hätten ¹⁾. Sie tritt ferner für die Anwendung der für Wirtschaftsunternehmen allgemein geltenden Steuergesetze auf die Verkehrsträger ein ²⁾. Dennoch und unter Verzicht auf diese beiden Grundsätze sollen ihrer Meinung nach die Wegeanlagen von der Besteuerung ausgenommen werden ³⁾. Die Vermögensteuer etwa hätte, wie es der gegenwärtigen Regelung entspricht, das den Fahrwegen gewidmete Vermögen auch in Zukunft frei zu lassen ⁴⁾. Die Freiheit der DB von der Körperschaftsteuer und der Gewerbeertragsteuer sei nur hinsichtlich des Teils ihrer Einkünfte aufzuheben, der nicht dem Fahrweg gewidmet ist ⁵⁾. Ebenso lehnt die DB eine Besteuerung ihres Grundbesitzes, der dem Fahrwegvermögen zuzurechnen ist, ab ⁶⁾. Die DB bleibt indes eine Begründung für die Forderung nach Steuerfreiheit der Verkehrswege schuldig. Wie oben dargelegt, ist diese Auffassung u.E. nicht haltbar. Vielmehr ist eine Steuerfreiheit eindeutig als Subventionierung zu klassifizieren. In der folgenden Untersuchung über die steuerlichen Subventionen wird daher das Fahrwegvermögen einbezogen.

1) Vgl. Denkschrift der Deutschen Bundesbahn zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen der Verkehrsträger auf steuerlichem Gebiet, Darmstadt 1963, S. 4

2) Vgl. derselbe, S. 5

3) Vgl. derselbe, S. 4 f. und S. 7 f.

4) Vgl. derselbe, S. 5 f.

5) Vgl. derselbe, S. 7 f.

6) Vgl. derselbe, S. 8

Unsere Untersuchung über die steuerliche Gesamtbelastung der DB, wie sie sich nach den allgemein gültigen Steuerrechtsnormen ergeben würde, also unter der Voraussetzung, daß keine Sonderregelungen bestehen, geht von den betrieblichen Verhältnissen des Jahres 1964 aus. Die Berechnung konnte nicht auf einen späteren Zeitpunkt bezogen werden, da wichtige Teile des Zahlenmaterials bei dem letzten Besuch der Verfasserin in der Hauptverwaltung der DB in Frankfurt, der Ende des Jahres 1966 erfolgte, nicht für spätere Jahre erhältlich waren. Ferner tritt die Schwierigkeit auf, daß das verfügbare Zahlenmaterial für eine steuerliche Erfassung mangelhaft ist. Da die DB nicht zu einer den handels- und steuerrechtlichen Bestimmungen entsprechenden Rechnungsführung verpflichtet ist, läßt sich eine Steuerbilanz nur unter Vorbehalten aufstellen. Insbesondere die geltenden Bewertungsvorschriften werden von der DB nicht befolgt. Das Anlagevermögen wird zu Mischwerten, nämlich zu Zeitwerten aus verschiedenen Jahren bewertet: "Die zum 31. Dezember 1961 neu inventarisierten Fahrzeuge, die zum 31. Dezember 1963 neu inventarisierten Oberbauanlagen und die zum 31. Dezember 1964 neu inventarisierten Signal- und Fernmeldeanlagen sind nach dem Preisstand 1961, die Zugänge in den Geschäftsjahren 1962 bis 1964 mit den Erstellungsausgaben 1962 - 1964 ausgewiesen. Die noch nicht neu inventarisierten Bahn-

anlagen dagegen stehen, soweit sie bereits bei der Inventur am 31. Dezember 1949 vorhanden waren - auch wenn sie inzwischen erneuert worden sind -, mit den Wiederbeschaffungswerten nach dem Preisstand 1949 zu Buche. Der spätere Anlagenzuwachs ist mit den jeweiligen Erstellungsausgaben in die Bilanz eingestellt" ¹⁾. Insbesondere wegen dieser Bewertungspraxis ist eine Vermögensrechnung nur unter erheblichen Einschränkungen mit der einer privatwirtschaftlichen Unternehmung vergleichbar.

1) Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn für das Jahr 1964, S. 94

B. Begünstigungen nach Steuerarten

I. Die Beförderungsteuer

Die bis zur Einführung der Mehrwertsteuer gültige Beförderungsteuer ist als eine Sonderform der Umsatzsteuer aufzufassen ¹⁾, was sich insbesondere aus dem Umstand ergibt, daß nach § 4 Ziff. 9 Umsatzsteuereinführungsbestimmungen Umsätze, die der Beförderungsteuer unterliegen, von der Umsatzsteuer freigestellt waren. Die einzelnen Verkehrsleistungen wurden teils der Beförderungsteuer, teils der niedrigeren Umsatzsteuer unterworfen, zum Teil waren sie, wie die Transporte der Binnenschifffahrt, ganz von der Steuer befreit. Ein einheitliches Prinzip für eine Zuordnung der Verkehrsarten zum Umsatzsteuer- oder zum Beförderungsteuergesetz ließ sich aus der Gesetzgebung nicht ableiten. Darüber hinaus sah das Beförderungsteuergesetz eine Fülle von Befreiungen und Begünstigungen vor. Die einzelnen Verkehrsträger unterlagen daher mit ihren Leistungen stark differierenden Steuerbelastungen.

Die Beförderungsteuer belief sich für den Güternahverkehr der DB auf 4 %, für den Güterfernverkehr auf 7 % des Beförderungsentgeltes (§ 11 Beförderungsteuergesetz). Auf Beförderungen von Personen waren unabhängig von der Distanz

1) Schmölders bezeichnet die Beförderungsteuer als Gliedsteuer der Umsatzsteuer; vgl. Schmölders, G., Die Beförderungsteuer im Steuersystem, in: Finanzarchiv, N.F., 15. Bd. (1954/55), S. 304; vgl. ferner Hamm, W., Preise als verkehrspolitisches Ordnungsinstrument, Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, hrsg. von E. Welter, 17. Bd., Heidelberg 1964, S. 179, sowie Brandbericht, a.a.O., S. 103

14 % in der ersten und 11 % in der zweiten Fahrklasse zu entrichten. Das Beförderungsteuergesetz sah gegenüber diesen allgemeinen Sätzen eine Reihe von Befreiungen und Begünstigungen zugunsten der Verkehrsteilnehmer der DB vor. Ausgehend von den Rechtsverhältnissen, wie sie bis zur Aufhebung des Beförderungsteuergesetzes herrschten, sind diese Sonderregelungen als Subventionen anzusprechen. Bei einer steuerlichen Gleichbehandlung der DB (und des gesamten Verkehrs) mit der übrigen Wirtschaft müssen die Verkehrsleistungen der allgemeinen Umsatzsteuer unterliegen, was ja auch nach dem Umsatzsteuergesetz vom 29. Mai 1967 der Fall ist. Geht man also davon aus, daß die DB nach den steuergesetzlichen Verhältnissen des Jahres 1964 4 % Umsatzsteuer auf alle Verkehrsleistungen zu entrichten hätte, dann haben nur noch solche Regelungen im Rahmen des Beförderungsteuergesetzes Subventionscharakter, die eine unter 4 % liegende steuerliche Belastung einzelner Leistungen vorsehen.

Eine Belastung der DB mit Umsatzsteuer führt für 1964 zu folgender Rechnung ¹⁾:

	Mio DM
Erträge aus Personen-, Gepäck- und Expresgutverkehr	2 691,5
Abgeltungsleistungen des Bundes ²⁾	161,5
Erträge aus dem Güterverkehr	5 068,4
Übrige Erträge aus Beförderungsleistungen	<u>323,4</u>
Erträge aus Beförderungsleistungen insgesamt	8 244,8
4 % hiervon	329,8

1) Zahlen aus der Gewinn- und Verlustrechnung der DB, Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn für das Jahr 1964, S. 90 f.

2) Diese erstmals 1961 gewährte Leistung des Bundes ist dazu bestimmt, einen Teilausgleich für die aus dem Berufs-, Schüler- und sonstigen Sozialverkehr erwachsenden Verluste der DB zu schaffen. Sie ist als ein Ersatz dafür anzusehen,

	Mio DM
gezahlte Beförderungsteuer 1964 ¹⁾	450,2
Differenz	79,6 =====

Die DB hat im Jahre 1964 450,2 Mio DM Beförderungsteuer aufgebracht. Verglichen mit einer Zahlung an allgemeiner Umsatzsteuer hat sie demnach rund 80 Mio DM mehr an Steuern entrichtet. Dieser Betrag ist für die Berechnung des Subventionsaufwandes zugunsten der DB daher von den Steuer-
verzichten abzusetzen.

daß die Bundesregierung der DB aus sozialpolitischen Rücksichten verwehrt, die Tarife bei den genannten Verkehrsarten auf eine an den Kosten orientierte Höhe anzuheben. Der Bundeszuschuß ist unter der Prämisse, daß die DB wie ein privates Unternehmen zu behandeln ist (das auf lange Sicht seine Preispolitik an den Kosten ausrichten muß), also den steuerbaren Erträgen zuzurechnen. Die Leistungen des Bundes bieten dabei keineswegs einen vollen Ausgleich für die Einnahmeverzichte der DB. Für das Jahr 1964 betrug der Fehlbetrag aus dem Personennahverkehr 900 Mio DM (vgl. Meyer, A., Das "Defizit" 1964 - einmal anders gesehen, Sonderdruck aus "Die Bundesbahn", Heft 21/1965, Hestra-Verlag, Darmstadt o.J., S. 3). Die Bemessungsgrundlage für die Steuer ist demnach also, trotz Einbeziehung der Abgeltungsleistung des Bundes, eher zu niedrig.

1) Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn für das Jahr 1964, S. 110

II. Vermögensteuer

Die Vermögensteuer belastet das Gesamtvermögen nach dem Wert, der sich nach den §§ 73-77 des Bewertungsgesetzes ergibt, mit einem Satz von 1 % oder 0,75 %, soweit das steuerpflichtige Vermögen die nach § 31 Lastenausgleichsgesetz festgesetzte Vermögensabgabeschuld nicht übersteigt. Der Zeitwert der Vermögensabgabe ist vom steuerpflichtigen Vermögen abzusetzen. Die Bemessungsgrundlage errechnet sich durch Addition des Wertes der zu einem gewerblichen Betrieb gehörenden Wirtschaftsgüter (§ 66 Bewertungsgesetz), vermindert um die Schulden und steuerfreien Rücklagen. Die Betriebsgrundstücke sowie Wertpapiere und Anteile an Kapitalgesellschaften sind mit dem gemeinen Wert, die übrigen Wirtschaftsgüter mit dem Teilwert anzusetzen.

Die DB ist nach § 3 Abs. 1 Ziff. 1 Vermögensteuergesetz von der Vermögensteuer befreit. Der finanzielle Wert dieser Befreiung läßt sich nur unter Schwierigkeiten ermitteln, da die DB keine den steuerlichen Vorschriften genügende Vermögensaufstellung vornimmt. Das Bundesministerium für Verkehr hat daher eine Vermögensteuer-Bilanz zum 31.12.1961 aufgestellt ¹⁾, wobei die Bestimmungen des Bewertungsgesetzes über die Bewertung der einzelnen Wirtschaftsgüter jedoch nicht genau angewendet werden konnten, da das Rechnungswesen der DB hierzu nur teilweise die Voraussetzungen bietet.

1) Vgl. Steuerrechtsnormenvergleich, a.a.O., S. 94

Für die Betriebsgrundstücke werden die im Zusammenhang mit der Grundsteuer in einer Näherungsrechnung ermittelten Einheitswerte verwendet. Bezüglich der übrigen, mit dem Teilwert anzusetzenden Vermögensgegenstände wird von den Zeitwerten des DB-Jahresabschlusses ausgegangen. Dazu sahen sich die Autoren durch eine zum 31.12.1961 von der DB durchgeführte Teilinventur berechtigt, die ergab, daß die Zeitwerte des Jahresabschlusses nur geringfügig von den Teilwerten abwichen ¹⁾. Der Hauptposten der Verbindlichkeiten, die in der steuerlichen Vermögensaufstellung absetzbar sind, betrifft die Pensionsrückstellungen. Die DB hat bisher in ihren Abschlüssen hierfür keine Rückstellungen gebildet, sondern die Versorgungsbezüge aus den laufenden Einnahmen bezahlt.

In einer den Bedingungen der Privatwirtschaft entsprechenden Vergleichsrechnung sind aber derartige Rückstellungen bei der Vermögensaufstellung zu berücksichtigen. Die DB hat daher für das Rechnungsjahr 1964 fiktive Rückstellungen in Höhe von insgesamt 10 670,7 Mio DM ermittelt ²⁾, wobei sie sich auf eine für das Jahr 1961 durchgeführte Untersuchung stützen konnte ³⁾. Diese Berechnung beruht auf einer Reihe von Prämissen:

1) Vgl. Steuerrechtsnormenvergleich, a.a.O., S. 95

2) Normalisierung der Konten der DB, Unterschiedliche Belastung der Verkehrsträger mit Steuern, Frankfurt 1965; unveröffentlichtes Manuskript, das der Verfasserin von der Hauptverwaltung der DB in Frankfurt zur Verfügung gestellt wurde. Die hier zitierte Angabe findet sich auf S. 2.

3) Vgl. Steuerrechtsnormenvergleich, a.a.O., S. 95 und S. 129

1. Die DB kommt nur für Versorgungsleistungen auf, die 30 % der Bezüge des aktiven Personals nicht überschreiten. Beträge, die darüber hinausgehen, sind vom Bund zu übernehmen ¹⁾.
2. Aktive Beamte und Versorgungsempfänger stehen in einem Verhältnis 47 : 53 % zueinander.
3. Bei Bildung einer Rückstellung wird nach einer gewissen Zeit ein Beharrungszustand erreicht, in dem die Zuführungen zur Rückstellung (das ist die versicherungsmathematische Prämie zuzüglich Zins auf vorhandene Rückstellungen) ebenso groß sind wie die Versorgungsausgaben. Die Prämisse unterstellt u.a. gleichbleibende Alterszusammensetzung, Erhöhung der Versicherungsbezüge im gleichen Verhältnis wie die der Gehälter und gleiche Zusammensetzung der Belegschaft nach Gehaltsstufen (Dienstgraden).
4. Im Beharrungszustand werden 60 % der baren Leistungen aus dem Zinsertrag auf die Rückstellungen und 40 % aus dem regulären Jahresbeitrag gedeckt.
5. Der Abzinsungsfaktor beträgt 3,5 %.

Die genannten Voraussetzungen treffen zum Teil nur näherungsweise zu, wie etwa die dritte. Mangels Unterlagen über die Auswirkungen inzwischen eingetretener Veränderungen können sie hier aber nicht weiter untersucht werden.

¹⁾ Vgl. Bericht der Bundesregierung über die Deutsche Bundesbahn vom 4.5.1964 (Drucksache IV 2220, Abschn. II, S. 7) in Verbindung mit dem Beschluß der Bundesregierung vom 5.5.1965 (zu Drucksache IV 2661). Näheres hierzu siehe unten, S. 295 f.

Korrekturbedürftig ist dagegen der angewendete Rechnungszinsfuß in Höhe von 3,5 %. Nach § 6a Einkommensteuergesetz ist für alle Jahresabschlüsse, die mit dem 31. Dezember 1960 enden, ein Zinsfuß von 5,5 % zugrunde zu legen. Nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen wäre der Zinsfuß in Höhe des landesüblichen Zinssatzes ¹⁾ anzusetzen, der am besten durch die durchschnittliche Rendite von staatlichen Anleihen repräsentiert wird. Diese war in den vergangenen Jahren eher höher als 5,5 % ²⁾, womit der durch § 6a vorgeschriebene Abzinsungsfaktor für die Pensionsrückstellungen in Höhe von 5,5 % nach kaufmännischen Gesichtspunkten an die untere Grenze zu liegen kommt. Es errechnen sich demnach eher überhöhte Rückstellungen, zumal das Unternehmen selbst für Anleihen, die es aufnimmt, eine höhere Rendite einräumen muß.

Hier wird daher, wie es § 6a Einkommensteuergesetz verfügt, ein Abzinsungsfaktor von 5,5 % zugrunde gelegt, wodurch sich erheblich niedrigere Pensionsrückstellungen als die von der DB ermittelten ergeben. Die Pensionsrückstellungen errechnen sich dann wie folgt ³⁾:

1) Vgl. unten S. 282

2) Vgl. unten S. 283

3) Vgl. Steuerrechtsnormenvergleich, a.a.O., S. 95 und S. 129

Pensionsrückstellungen	Mio DM
Aktivbezüge 1964 ¹⁾	2 712,0
30 % davon Versorgungsbezüge	813,6
hiervon 60 %	488,2
geteilt durch 0,055	8 876,4
davon 53 % für Versorgungsempfänger	4 704,5
47 % für aktive Beamte	4 171,9
als Rückstellung anzusetzen:	
100 % Rückstellung für Versorgungsempfänger	4 704,5
50 % Rückstellung für aktive Beamte	2 085,9
Pensionsrückstellungen insgesamt	<u>6 790,4</u> =====

Bei der Vermögensaufstellung sind mithin Pensionsrückstellungen in Höhe von 6 790,4 Mio DM zu berücksichtigen.

Vermögensaufstellung zum 31.12.1964	Mio DM
1. Anlagevermögen	
a) Bahnanlagen	
aa) Einheitswerte ²⁾	2 265,9
bb) Teilwerte ³⁾	9 927,0
	<u>12 192,9</u>

1) Geschäftsbericht für das Jahr 1964, S. 92

2) Werte von 1961, vgl. Steuerrechtsnormenvergleich, a.a.O., S. 97

3) Zur Bestimmung der Teilwerte mußte mit einem Rechner gearbeitet werden. Das Bundesministerium für Verkehr hat in einem komplizierten Verfahren Teilwerte für 1961 ermittelt (vgl. Steuerrechtsnormenvergleich, a.a.O., S. 95) und diese dann für 1964 fortgeschrieben (vgl. Normalisierung der Konten der DB, a.a.O., S. 2). Diese können hier jedoch nicht ohne weiteres verwendet werden, da sie für 1964 das Fahrwegvermögen nicht berücksichtigen. Im Jahre 1961 machten die Teilwerte der Bahnanlagen ohne Fahrweg rund 30 % der gesamten Teilwerte der Bahnanlagen, also unter Einschluß des Fahrwegs, aus (berechnet nach Angaben im Steuerrechtsnormenvergleich, a.a.O., S. 97). Es sei

	Mio DM	Mio DM
Übertrag	12 192,9	
b) Fahrzeuge ¹⁾	9 325,6	
c) Beteiligungen ¹⁾	220,6	
2. Umlaufvermögen ¹⁾	2 153,7	
3. Sondervermögen ¹⁾	28,3	
4. Rechnungsabgrenzung ¹⁾	323,1	
zusammen:	24 243,6	24 243,6
abzüglich:		
1. Fremdverbindlichkeiten ¹⁾	13 637,5	
2. Rückstellungen ¹⁾	125,8	
3. Pensionsrückstellungen ²⁾	6 790,4	
Zusammen:	20 553,7	20 553,7
Gesamtvermögen		3 689,9
Steuersatz 1 %, Steuerschuld	36,9	
	====	

Die DB hätte demnach, wenn sie wie ein privates Unternehmen behandelt würde und mithin die Befreiungsvorschrift des Vermögensteuergesetzes nicht Platz griffe, Vermögensteuer in Höhe von 36,9 Mio DM aufzubringen. Sie ist daher in dieser Höhe subventioniert worden.

nun unterstellt, daß dieses Verhältnis auch für das Rechnungsjahr 1964 zutrifft. Betrug die Teilwerte der Bahnanlagen ohne Fahrweg für das Jahr 1964 2 978,4 Mio DM, dann beliefen sie sich unter Einschluß des Fahrwegvermögens also auf 9 927 Mio DM

- 1) Laut Bilanz zum 31.12.1964, siehe Geschäftsbericht für das Jahr 1964, S. 113
- 2) Vgl. obige Rechnung

III. Abgaben nach dem Lastenausgleichsgesetz (LAG)

Zur Durchführung des Lastenausgleichs werden Vermögensabgabe, Hypothekengewinnabgabe und Kreditgewinnabgabe erhoben.

1. Vermögensabgabe

Bemessungsgrundlage für die Vermögensabgabe ist das am 21.6.1948 vorhandene Vermögen (Stichtagvermögen). Die Vermögensabgabe beträgt 50 % des abgabepflichtigen Vermögens (§§ 31 und 33 LAG), die in vierteljährlichen Teilbeträgen bis zum 31.3.1979 zu zahlen sind (§ 34 LAG).

Das Vermögen der DB ist, soweit es für Betriebs- und Verwaltungszwecke oder für einen öffentlichen Dienst oder Gebrauch benutzt wird, von der Steuer befreit (§ 18 Abs. 1 Ziff. 1 und 2). Das übrige Vermögen ist abgabepflichtig. Nach einer von der DB nachträglich aufgestellten steuerlichen Eröffnungsbilanz war für den Zeitpunkt der Währungsumstellung eine Kapitalunterdeckung in Höhe von 1,2 Mrd DM vorhanden ¹⁾. Ein abgabepflichtiges Vermögen im Sinne des LAG bestand daher nicht. Die Befreiung der genannten Vermögensteile von der Vermögensabgabe bewirkt mithin keine Begünstigung, da die DB, auch wenn sie steuerpflichtig wäre, keine Abgaben zu leisten hätte. Auf den nicht befreiten Vermögensteil zahlt die DB einen Vierteljahresbeitrag von 250 070 DM ²⁾. Diese Abgabe

1) Vgl. Steuerrechtsnormenvergleich, a.a.O., S. 98 f.

2) Vgl. derselbe, S. 99

von jährlich 1,0 Mio DM ist ihr gutzuschreiben, da sie aufgrund der Steuerbilanz zum Stichtag der Währungsreform nicht abgabepflichtig ist.

2. Hypothekengewinnabgabe

Schuldnergewinne im Sinne des § 91 Abs. 1 LAG werden im Zusammenhang mit der Gewinnabgabe erfaßt.

3. Kreditgewinnabgabe

Für die Kreditgewinnabgabe dient als Bemessungsgrundlage der Gewinnsaldo aus Schuldnergewinnen und Gläubiger- sowie Betriebsverlusten (§ 162 LAG). Die DB ist nach § 161 Abs. 2 Ziff. 2 LAG in ihrer Funktion als gewerblicher Betrieb einer Körperschaft des öffentlichen Rechts von der Kreditgewinnabgabe befreit. Die Begünstigung der DB wirkt sich allerdings nicht aus, da die Gläubigerverluste am Währungsstichtag höher waren als die Schuldnergewinne ¹⁾; eine Subvention entsteht mithin nicht.

4. Grundsteuer

Die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer ist nach § 10 Grundsteuergesetz der nach dem Bewertungsgesetz festgestellte Einheitswert der Grundstücke (Boden und Gebäude), der, mit der

1) Vgl. Steuerrechtsnormenvergleich, a.a.O., S. 99. Das Bundesministerium für Verkehr bezieht sich hier auf Angaben der DB, die von der Verfasserin nicht nachgeprüft werden können.

Steuermeßzahl multipliziert, den Steuermeßbetrag ergibt. Die Steuermeßzahl beträgt für bebaute Grundstücke 10 v.T. bei Altbauten und 6-8 v.T. bei Neubauten; für unbebaute Grundstücke beläuft sie sich auf 10 v.T. bei gewerblicher Nutzung (§ 12 i.V.m. §§ 28-33 Durchführungsverordnung). Die auf die Steuermeßbeträge anzuwendenden Hebesätze können die Gemeinden selbständig festsetzen.

Die Schienenwege der DB sind nach § 4 Ziff. 9 von der Grundsteuer befreit. Grundbesitz, der für Verwaltungszwecke genutzt wird, unterliegt ebenfalls nicht der Steuer (§ 4 Ziff. 1b); Grundbesitz, der Betriebszwecken dient, wird mit der Hälfte der üblicherweise zu entrichtenden Steuer belastet (§ 4 Ziff. 1b).

Die konkurrierenden Verkehrsträger sind zwar hinsichtlich des Fahrweges ebenso begünstigt (laut § 4 Ziff. 9 werden die dem öffentlichen Verkehr dienenden Straßen und künstlichen Wasserläufe von der Steuer freigestellt). Da es hier jedoch, wie bereits erwähnt, nicht darum geht, die steuerliche Belastung der DB im Hinblick auf die Wettbewerbsverhältnisse innerhalb des Verkehrsbereiches zu untersuchen, sondern der quantitative Umfang der steuerlichen Sonderregelungen im Vergleich zu der übrigen Wirtschaft ermittelt werden soll, hat der Umstand, daß das Grundsteuergesetz die anderen Verkehrsträger zum Teil in gleicher Weise begünstigt, keine Relevanz.

Wir gehen somit auch für die Schienenwege ¹⁾ sowie den Grundbesitz, der Betriebs- und Verwaltungszwecken dient, von einer vollen Belastung mit Grundsteuer aus.

Die zur Berechnung der Grundsteuer erforderlichen Einheitswerte sind nicht für sämtliche Grundstücke der DB bekannt ²⁾. Für einen Teil der Grundstücke haben die Finanzämter Einheitswerte festgestellt, für einen anderen Teil hat die DB selbst Einheitswerte ermittelt. Für den umfangreichen Grundbesitz, der dem Fahrweg dient, muß dagegen, da hier bisher keine Einheitswerte vorliegen, von einer Näherungsrechnung ausgegangen werden. Das Bundesministerium für Verkehr hat in seiner Berechnung unterstellt, daß das Verhältnis von Zeitwert zu Einheitswert bei Grundstücken, für die Einheitswerte feststehen, auch für den Grundbesitz, für den keine Einheitswerte ermittelt wurden, zutrifft. Mittels so gewonnener Umrechnungsfaktoren wurden aus den Zeitwerten die fehlenden Einheitswerte berechnet. Insgesamt ergeben sich Einheitswerte in Höhe von 2 265,9 Mio DM. Dieser Betrag gilt für das Rechnungsjahr 1961. Seit dieser Zeit sind offenbar keine großen Veränderungen des Grundbesitzes eingetreten, worauf sich aus der von der DB in den letzten Jahren entrichteten Grundsteuer schließen läßt. Die DB brachte Grundsteuer in folgender Höhe auf ³⁾:

-
- 1) Über die Einbeziehung des Fahrwegs in die Besteuerung vgl. oben S. 236 ff.
 - 2) Die folgende Berechnung der Grundsteuer stützt sich im wesentlichen auf die Ermittlungen des Bundesministeriums für Verkehr, Steuerrechtsnormenvergleich, a.a.O., S. 93 f.
 - 3) Vgl. Normalisierung der Konten der DB, a.a.O., S. 2

Jahr	Mio DM
1961	9,6
1963	9,8
1964	9,75

Die für 1961 ermittelten Einheitswerte lassen sich daher ohne allzu große Bedenken auch für das Rechnungsjahr 1964 verwenden.

Legt man eine durchschnittliche Steuermeßzahl von 8 v.T. und einen durchschnittlichen Hebesatz von 225,0 ‰¹⁾ zugrunde, so ergibt sich für den gesamten Grundbesitz unter Einschluß des Fahrweges eine fiktive Steuerschuld von 40,7 Mio DM ($2\,265,9 \times 0,008 \times 2,18$). Zieht man von diesem Betrage die von der DB tatsächlich entrichtete Steuer in Höhe von 9,7 Mio DM ab, dann ergibt sich ein Differenzbetrag und damit eine steuerliche Subvention der DB in Höhe von 31,0 Mio DM.

V. Kapitalverkehrsteuern

Kapitalverkehrsteuern im Sinne des Kapitalverkehrsteuergesetzes sind:

1. die Gesellschaftsteuer
2. die Wertpapiersteuer
3. die Börsenumsatzsteuer

1) Gewogener durchschnittlicher Hebesatz der Grundsteuer B im Jahre 1964 für das Bundesgebiet; vgl. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Jg. 1966, a.a.O., S. 467

1. Gesellschaftsteuer

Der Steuer unterliegen:

der Erwerb von Gesellschaftsrechten an einer inländischen Kapitalgesellschaft durch den ersten Erwerber (§ 2);

bestimmte Leistungen der Gesellschafter (§ 2);

Gewährung von Darlehen an eine inländische Kapitalgesellschaft durch einen Gesellschafter (§ 3).

Der normale Steuersatz beträgt 2,5 % (§ 9).

Die DB ist keine Kapitalgesellschaft im Sinne des § 5 Kapitalverkehrsteuergesetz und wird daher nicht zur Gesellschaftsteuer herangezogen. Aber auch die anderen ausschließlich im Eigentum der öffentlichen Hand befindlichen Verkehrsbetriebe, die dem öffentlichen Verkehr dienen, sind von der Steuer befreit (§ 7 Abs. 1 Ziff. 2), selbst wenn sie als Kapitalgesellschaften geführt werden. In diesem Zusammenhang sei nochmals hervorgehoben, daß der hier unternommene Steuervergleich sich nicht auf die Rechtsverhältnisse bei den übrigen Verkehrsunternehmen, sondern auf die allgemein gültigen Steuernormen bezieht, also auf die Belastung, der die anderen Wirtschaftszweige unterliegen.

Für die Berechnung der Gesellschaftsteuer wird mithin von der Fiktion ausgegangen, die DB sei in die Form einer privaten Kapitalgesellschaft gekleidet.

Ob die finanziellen Leistungen des Bundes unter die Gesellschaftsteuer fallen würden, hängt davon ab, ob sie als echte

Subventionen im oben erläuterten Sinne ¹⁾ aufzufassen sind ²⁾. Nur die finanziellen Leistungen des Bundes sind daher von der Gesellschaftsteuer freizustellen, die einen Ausgleich für betriebsfremde Lasten der DB bezwecken, das heißt für Ausgaben, die nicht unmittelbar mit ihrer Verkehrsleistung zusammenhängen ³⁾. Demnach ist etwa auch die sogenannte Anpassungshilfe (Ausgleich für der DB verwehrte Tarifierhöhungen) abweichend von der Auffassung des Bundesministeriums für Verkehr ⁴⁾ in die Besteuerung einzubeziehen ⁵⁾.

Im Rechnungsjahr 1964 erhielt die DB aus Bundesmitteln folgende Zuschüsse und Darlehen ⁶⁾ mit Subventionscharakter:

1) Vgl. oben S. 229 und S. 236

2) Das Bundesministerium für Verkehr sondert Leistungen, die der Bund "in Ausübung seiner hoheitlichen Tätigkeit" erbringt ("d.h. im Sinne von Subventionierungen") von den Steuertatbeständen aus (vgl. Steuerrechtsnormenvergleich, a.a.O., S. 102 f.). In Anbetracht des hier verfolgten Zieles kann jedoch nicht so verfahren werden.

3) Vgl. oben S. 229

4) Vgl. Steuerrechtsnormenvergleich, a.a.O., S. 103

5) In einem später folgenden Abschnitt (S.304 ff.) wird untersucht werden, inwieweit die Zuwendungen aus Mitteln des Bundeshaushaltes als echte Subventionen aufzufassen sind.

6) Vgl. Bundeshaushaltsplan 1964, Kapitel 1202, Titel 510; Näheres zu den Beträgen vgl. unten, S. 312 ff.

Mio DM

Anpassungshilfe	170,0
Darlehen nach Verkehrsfinanzgesetz vom 6.4.1955	147,5
Liquiditätshilfe	8,4
Verlustrausgleich für das Geschäfts- jahr 1964	970,0
Übernahme des Zins- und Tilgungsdienstes für eine Anleihe von 500 Mio DM	76,0
insgesamt:	1 371,9
Steuersatz 2,5 %, Steuerschuld	34,3
	=====

Die DB hätte unter unseren Voraussetzungen Gesellschaft-
steuer in Höhe von 34,3 Mio DM aufbringen müssen; sie
wurde mithin in dieser Höhe subventioniert.

2. Wertpapiersteuer

Der Steuer unterliegt der Erwerb verzinslicher Forderungs-
rechte gegen einen inländischen Schuldner durch den ersten
Erwerber, wenn die Forderungsrechte in Schuldverschreibungen
verbriefte sind (§ 11 Abs. 1 Ziff. 1 Kapitalverkehrsteuer-
gesetz 1959¹⁾). Nach § 12 Abs. 1 müssen die Wertpapiere

1. auf den Inhaber lauten oder
2. durch Indossament übertragen werden können oder
3. in Teilabschnitten ausgefertigt oder
4. mit Zinsscheinen (Rentenscheinen) versehen sein.

1) Durch Gesetz vom 25.3.1965 (BGBl I, S. 147) wurden die
§§ 11 und 13 - 16 mit erstmaliger Wirkung vom 31.12.1964
gestrichen.

Die Schuldverschreibungen der DB sind von der Wertpapiersteuer befreit, ebenso diejenigen der Versorgungsbetriebe, deren Anteile sich ausschließlich im Eigentum der öffentlichen Hand befinden (§ 13 Abs. 1 Ziff. 2). Durch die Befreiung von der Steuer wird den begünstigten Unternehmen der Zugang zum Kapitalmarkt und damit die Finanzierung erleichtert. Die Steuer wurde mit Wirkung vom 31.12.1964 aufgehoben ¹⁾. Da der vorliegende Steuervergleich sich jedoch auf das Rechnungsjahr 1964 bezieht, ist der Vorteil, den die DB durch die Befreiung genießt, dennoch zu berücksichtigen.

Laut Jahresabschluß 1964 ist die DB im Jahre 1964 folgende Arten von Verbindlichkeiten (ohne Verbindlichkeiten an den Bund) eingegangen ²⁾:

Langfristige (das heißt mit einer Laufzeit von mehr als 7 Jahren):

Anleihen
unverzinsliche Schatzanweisungen
sonstige Verbindlichkeiten
Darlehen

mittelfristige (das heißt mit einer Laufzeit von 3 - 7 Jahren):

Kassenobligationen
unverzinsliche Schatzanweisungen
sonstige Verbindlichkeiten
Darlehen

1) Siehe Fußnote 1) auf Seite 258

2) Vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn für das Jahr 1964, a.a.O., S. 99 sowie A. Meyer, Der Jahresabschluß der Deutschen Bundesbahn, Die Abschlüsse für die Geschäftsjahre 1963 und 1964, Sonderdruck aus "Die Bundesbahn", Heft 7 (1966), Hestra-Verlag, Darmstadt 1966, S. 16

kurzfristige (das heißt mit einer Laufzeit bis zu 3 Jahren):

Kassenobligationen

unverzinsliche Schatzanweisungen

Darlehen

Vorfinanzierung, Verkehrsfinanzgesetz.

Nach Wegfall der Befreiungsvorschrift zugunsten der DB würden lediglich die Anleihen und die Kassenobligationen unter die Besteuerung fallen, während die unverzinslichen Schatzanweisungen frei bleiben würden, da ja nur verzinsliche Forderungsrechte der Steuer unterliegen. Wird auch hier die Fiktion aufrecht erhalten, die DB werde als privatwirtschaftliches Unternehmen geführt, dann muß angenommen werden, daß sie anstelle der unverzinslichen Schuldverschreibungen andere, zum Teil steuerpflichtige Kreditformen gewählt haben würde ¹⁾. Es läßt sich jedoch nicht sagen, auf welche Weise die DB dann ihren Kreditbedarf gedeckt hätte, so daß zur Ermittlung der Begünstigung bei der Wertpapiersteuer nur die Anleihen und Kassenobligationen zugrunde gelegt werden können.

	Mio DM
Anleihen ²⁾	793,9
Kassenobligationen ²⁾	150,0
Summe	<u>943,9</u>
Steuersatz 2,5 %, Steuerschuld	23,6
	=====

Die DB hätte mithin 23,6 Mio DM Wertpapiersteuer aufbringen müssen; sie ist also in dieser Höhe subventioniert worden.

1) Vgl. Steuerrechtsnormenvergleich, a.a.O., S. 104

2) Vgl. Normalisierung der Konten der DB, a.a.O., S. 5

3. Börsenumsatzsteuer

Der Steuer unterliegt der Abschluß von Anschaffungsgeschäften über Wertpapiere (§ 17 Kapitalverkehrsteuergesetz). Gegenüber dem Normalsatz der Besteuerung von 2,5 v.T. sind die Anschaffungsgeschäfte des Bundes und der inländischen Eisenbahngesellschaften nur mit 1 v.T. zu versteuern (§ 24 Abs. 1). Anschaffungsgeschäfte über Schatzanweisungen des Bundes, die innerhalb von 4 Jahren seit Geschäftsabschluß fällig werden, sind ganz von der Steuer befreit (§ 23 Ziff. 4).

Der finanzielle Wert dieser Begünstigung für die DB läßt sich nicht ermitteln, da der Vorteil nur ein indirekter ist, nämlich in dem erleichterten Zugang zum Kapitalmarkt besteht.

VI. Reinertragsteuern: Gewerbeertragsteuer und Körperschaftsteuer

Als erwerbswirtschaftliches Unternehmen der öffentlichen Hand hat die DB Gewinne zu erwirtschaften. Wie später zu zeigen sein wird, muß sie als Minimum einen Nettogewinn von 800 Mio DM erzielen ¹⁾. Gewerbeertragsteuer und Körperschaftsteuer, welche die DB hierauf zu entrichten hätte, lassen sich nicht unabhängig voneinander bestimmen, da einmal die Gewerbeertragsteuer bei der Ermittlung der Körperschaftsteuer abzugsfähig ist, zum anderen der erforderliche Bruttogewinn, auf den beide bezogen

1) Vgl. unten S. 234

werden, durch die Höhe der Steuern selbst beeinflußt wird.

Nach den bestehenden Rechtsverhältnissen (§ 4 Abs. 1 Ziff. 1 Körperschaftsteuergesetz und § 3 Ziff. 1 Gewerbesteuerge-
setz) ist die DB von Körperschaftsteuer und Gewerbeertrag-
steuer befreit. Solange sie keinen Gewinn erwirtschaftet,
kommt diesen Bestimmungen keine Bedeutung zu. Wenn aber, wie
es für einen kaufmännisch geführten Betrieb unerläßlich ist,
die DB eines Tages echte Gewinne erzielt ¹⁾, wird es im
Interesse der Wettbewerbsneutralität und der Kalkulation
kostendeckender Tarife unumgänglich sein, diese Gewinne der
Steuer zu unterwerfen. Die privaten Betriebe müssen nicht
nur eine Verzinsung des Eigenkapitals sondern auch die
hierauf zu entrichtenden Ertragsteuern erwirtschaften. Die
Tatsache, daß die DB sich im Eigentum des Bundes befindet,
die Steuern also dem Eigentümer zufließen, ist hierbei un-
erheblich.

So wird es denn auch von verschiedenen Autoren als unerläß-
lich angesehen, Gewinnsteuern für eine "Soll-Rendite" ²⁾
der DB zu ermitteln ³⁾. Anderer Auffassung ist dagegen die
Brandkommission. Sie räumt zwar ein, die DB genieße einen
Wettbewerbsvorteil, wenn sie etwaige Gewinne im Gegensatz

1) Vgl. auch Brandbericht, a.a.O., S. 9 sowie Schnettler,
Steuerbelastungsvergleich, a.a.O., S. 10 f.

2) Schnettler, Steuerbelastungsvergleich, a.a.O., S. 24

3) Vgl. derselbe, S. 12 ff. und S. 24 f.; Kirchgässer,
a.a.O., S. 48 ff.; Meilicke, a.a.O., S. 92 ff.

zu ihren Konkurrenten ohne Steuerabzug zur Selbstfinanzierung verwenden könne ¹⁾. Da es dem Bund als Eigentümer ohnehin frei stehe, das Eigenkapital der DB bei Bedarf durch Verzicht auf die Gewinnsteuer (wenn es eine Pflicht zur Abgabe von Gewinnsteuer gäbe) aufzustocken, könne er auch von vornherein auf diese verzichten. Auf diese Weise würde zweifellos, wie im allgemeinen Teil ausführlich erörtert, das Prinzip der Wettbewerbsneutralität verletzt, da die übrigen Verkehrsträger ebenfalls nicht in der Lage sind, die Körperschaftsteuer zur Aufstockung ihres Eigenkapitals zu verwenden.

Hinsichtlich der Bedeutung der Gewinnbesteuerung für die Kalkulation kostendeckender Tarife stellt die Kommission sich auf den Standpunkt, zu einem Dumping gegenüber den konkurrierenden Verkehrsträgern könne es deshalb nicht kommen, da diese im allgemeinen mit geringeren Betriebskosten arbeiteten als die DB ²⁾. Wie in dieser Arbeit wiederholt hervorgehoben wurde, kann die schlechte wirtschaftliche Situation eines Betriebes nicht von vornherein als Rechtfertigung für eine Steuerbefreiung herangezogen werden. Darüber hinaus ist die Unterstellung, die DB würde stets mit höheren Kosten arbeiten, nicht zulässig. Trifft das auch gegenwärtig zu, so gehen doch die Bestrebungen dahin, die DB in absehbarer Zeit zu einem rentabel arbeitenden Wirtschaftsunternehmen zu entwickeln, wie es im Bundesbahngesetz festgelegt ist ³⁾. Die Kostenlage der DB wäre damit im Vergleich zu den anderen Verkehrsträgern nicht mehr generell ungünstiger, so daß sie in einen echten Wettbewerb zu diesen treten könnte.

1) Vgl. Brandbericht, a.a.O., S. 101

2) Vgl. ebenda

3) Vgl. oben S. 226

Ist die Frage der Gewinnbesteuerung der DB im Augenblick auch noch nicht aktuell, so scheint es doch wichtig, auf ihre grundsätzliche Bedeutung hinzuweisen. Im Hinblick auf das dieser Untersuchung gesetzte Ziel, nämlich den gesamten Umfang des Subventionsaufwandes zugunsten der DB zu ermitteln, kann, wie aus den bisherigen Erörterungen hervorgeht, auf eine Einbeziehung der Gewinnsteuern nicht verzichtet werden, ungeachtet der derzeitigen Rechtsverhältnisse.

Es sind somit im folgenden die von der DB auf eine "Soll-Rendite" zu entrichtenden Beträge an Körperschaftsteuer und Gewerbeertragsteuer zu berechnen. Hierzu muß zunächst der Bruttogewinn ermittelt werden, der zur Erzielung eines Nettogewinns in der hier angenommenen Höhe erforderlich ist. Auf das in bestimmter Weise modifizierte Bruttoergebnis ist sodann die Gewerbeertragsteuer zu beziehen. Diese ist zur Ermittlung der Körperschaftsteuer vom Bruttogewinn abzusetzen. Zur Bestimmung der Gewinnsteuern auf eine vorgegebene "Soll-Rendite" ist also, da der Bruttogewinn nicht bekannt ist, eine umständliche Rückrechnung unerlässlich.

1. Gewerbeertragsteuer

Die Gewerbeertragsteuer ermittelt sich aus dem Betriebsergebnis (Gewinn/Verlust) unter Berücksichtigung verschiedener Hinzurechnungen (§ 8 Gewerbesteuergesetz) und Kürzungen (§ 9). Für den Gewerbeertrag der DB kommen als Zurechnungen lediglich die Zinsen auf Dauerschulden in Frage. Von dem so ermittelten Betrag sind 3 % des Einheitswertes des zum Betriebs-

vermögen gehörenden Grundbesitzes abzusetzen. Die Gewerbe-
ertragsteuer selbst unterliegt nicht der Gewerbesteuer.
Der Prozentsatz der Gewerbesteuer wird also auf die Diffe-
renz von Gewerbeertrag und Gewerbeertragsteuer bezogen.
Der Gewerbeertrag ermittelt sich demnach wie folgt:

$$(1) \quad K = G + Z - \frac{q \cdot E}{100} ,$$

wobei

K = Gewerbeertrag

G = Bruttogewinn

Z = Zinsen auf Dauerschulden

E = Einheitswert des zum Betriebsvermögen gehörenden
Grundbesitzes

q = Prozentsatz von E laut § 9

Die Gewerbeertragsteuer (g) errechnet sich aus p Prozent
(nach § 11 Gewerbesteuergesetz 5 %) zusammen mit einem
Hebesatz (H), der von den Gemeinden festzulegen ist, be-
zogen auf K - g. Die Belastung des Gewerbeertrags mit Ge-
werbesteuer ($\frac{p \cdot H}{100}$) soll nun nicht auf K - g, sondern auf
K bezogen werden, wobei r der Prozentsatz sei, der auf K
angewendet den gleichen Wert liefert, den man erhalten würde,
wenn man den Prozentsatz $\frac{p \cdot H}{100}$ auf K - g bezieht.

$$\left(K - \frac{K r}{100}\right) \frac{p H}{10^4} = \frac{K r}{100}$$

$$\frac{p H}{10^4} - \frac{r p H}{10^6} = \frac{r}{10^2}$$

$$100 p H = (10^4 + p H) r$$

$$r = \frac{100 p H}{10^4 + p H}$$

Die Gewerbeertragssteuer errechnet sich somit aus

$$(2) \quad g = \frac{K p H}{10^4 + p H}$$

2. Körperschaftsteuer

Nach § 4 Abs. 4 Einkommensteuergesetz in Verbindung mit § 5 und § 6 Körperschaftsteuergesetz unterliegt die Gewerbeertragsteuer als Betriebsausgabe nicht der Körperschaftsteuer. Sie ist also vom Bruttogewinn abzusetzen. In der folgenden Rechnung wird auf die Anwendung des gespaltenen Satzes der Körperschaftsteuer verzichtet und mit einem einheitlichen Satz von 51 % (§ 19 Abs. 1) gerechnet. Die so ermittelte fiktive Steuerschuld ist mithin etwas höher, als wenn unterstellt würde, daß ein Teil des Gewinns ausgeschüttet wird und somit einem Steuersatz von durchschnitt-

lich 23,44 %¹⁾ unterliegt. Diese Vereinfachung läßt sich insofern vertreten, als es einmal hier lediglich darum geht, die Größenordnung des Steuerverzichts zugunsten der DB aufzuzeigen. Zum anderen müßte aber der Bund als Kapitaleigner ohnehin den - niedrig bemessenen - Gewinn zur Aufstockung des Eigenkapitals verwenden. Da Rationalisierungsinvestitionen dringend erforderlich sind, um die Verkehrsbedienung zu verbessern und die rasch steigenden Personalkosten aufzufangen, kämen Ausschüttungen demnach gegenwärtig ohnehin kaum in Frage.

Die Körperschaftsteuer (k) errechnet sich, legt man einen einheitlichen Steuersatz (s) zugrunde, somit aus:

$$k = (G - g) \frac{s}{100}$$

Unter Verwendung der Gleichung (2) ergibt sich:

$$(3) \quad k = \left(G - \frac{K \cdot p \cdot H}{10^4 + p \cdot H} \right) \frac{s}{100}$$

Der Nettogewinn (R) setzt sich zusammen aus:

$$R = G - g - k$$

$$R = G - g - (G - g) \frac{s}{100}$$

1) Da die Körperschaftsteuer auf den ausgeschütteten Gewinn, der mit 51 % zu versteuern ist, entnommen werden muß, beträgt die Körperschaftsteuer auf den entnommenen Gewinn 23,44 %.

$$R = (G - g) \left(1 - \frac{s}{100}\right)$$

unter Verwendung von (1) und (2) ergibt sich:

$$R = \left(G - \frac{K p H}{10^4 + p H}\right) \left(1 - \frac{s}{100}\right)$$

$$R = \left(G - \frac{(G + Z - \frac{q E}{100}) p H}{10^4 + p H}\right) \frac{100 - s}{100}$$

$$R = \frac{100 - s}{100} \left(1 - \frac{p H}{10^4 + p H}\right) G + \frac{100 - s}{100} \frac{(\frac{q E}{100} - Z) p H}{10^4 + p H}$$

$$R = \frac{100 - s}{100} \frac{10^4}{10^4 + p H} G - \frac{100 - s}{100} \frac{Z p H}{10^4 + p H}$$

$$+ \frac{100 - s}{100} \frac{q p E H}{10^4 + p H}$$

$$(4) \quad G = \frac{10^4}{100 (100 - s)} R + \frac{Z p H}{10^4} - \frac{q p E H}{10^6}$$

Der Bruttogewinn, der zur Erzielung eines Nettogewinns von 800 Mio DM erforderlich ist, läßt sich nunmehr, da alle anderen Größen bekannt sind, wie folgt berechnen.

Für die einzelnen Symbole werden folgende numerischen Werte eingesetzt:

$$p = 5 \%$$

$$H = 251 \%$$

1) Gewogener Durchschnittshebesatz im Bundesgebiet für Gemeinden, die zusätzlich Lohnsummensteuer erheben, für das Jahr 1964; siehe Statistisches Jahrbuch, Jg. 1966, a.a.O., S. 467

$$s = 51 \%$$

$$q = 3 \%$$

$$R = 8 \cdot 10^8 \text{ DM}$$

$$Z = 6,124 \cdot 10^8 \text{ DM } ^1)$$

$$E = 2,2659 \cdot 10^8 \text{ DM } ^2)$$

$$G = \frac{10^4 + (5 \cdot 251)}{100 (100 - 51)} R + \frac{5 \cdot 251}{10^4} Z - \frac{3 \cdot 5 \cdot 251}{10^6} E$$

$$G = \frac{11255}{4900} R + \frac{1255}{10^4} Z - \frac{3765}{10^6} E$$

$$G = 2,2969 \cdot 8 \cdot 10^8 + 0,126 \cdot 6,124 \cdot 10^8 - 0,00377 \cdot 2,2659 \cdot 10^8$$

$$G = 19,1553 \cdot 10^8$$

Damit der DB, wie angenommen, ein Nettogewinn von 800 Mio DM verbleibt, muß sie einen Bruttogewinn von 1915,53 Mio DM erzielen. Dieser muß zur Errechnung von Gewerbeertragsteuer und Körperschaftsteuer bekannt sein.

Der Gewinn im Sinne des Gewerbesteuergesetzes errechnet sich wie folgt (siehe oben):

1) Vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn für das Jahr 1964, a.a.O., S. 94

2) Vgl. Steuerrechtsnormenvergleich, a.a.O., S. 97; vgl. ferner unten S. 272

$$K = G + Z - \frac{g \cdot E}{100}$$

$$K = 19,1553 \cdot 10^8 + 6,124 \cdot 10^8 - 0,6798 \cdot 10^8$$

$$K = (25,2793 - 0,6798) \cdot 10^8$$

$$K = 24,5995 \cdot 10^8$$

Der Gewinn, welcher der Gewerbeertragsteuer unterworfen ist, beträgt mithin 2459,95 Mio DM

Die Gewerbeertragsteuer (ε), für welche die Gleichung

$$\varepsilon = \frac{K \cdot p \cdot H}{10^4 + p \cdot H}$$

gilt (siehe oben), errechnet sich wie folgt:

$$\varepsilon = \frac{24,5995 \cdot 10^8 \cdot 0,1255 \cdot 10^4}{(1 + 0,1255) \cdot 10^4}$$

$$\varepsilon = \frac{3,0872 \cdot 10^8}{1,1255}$$

$$\varepsilon = \underline{\underline{2,74295 \cdot 10^8}}$$

Die zu zahlende Gewerbeertragsteuer beträgt mithin 274,30 Mio DM

Für die Körperschaftsteuer (k) gilt die Gleichung

$$k = (G - \varepsilon) \frac{51}{100}$$

Setzt man die numerischen Werte ein, so erhält man:

$$k = 19,1558 \cdot 10^8 - 2,74295 \cdot 10^8$$

$$k = 1,64124 \cdot 5,1 \cdot 10^8$$

$$k = 8,3703 \cdot 10^8$$

=====

Die DB hätte also unter unseren Voraussetzungen Körperschaftsteuer in Höhe von 837,03 Mio DM aufzubringen.

VII. Gewerbekapitalsteuer und Lohnsummensteuer

Besteuerungsgrundlage für die Gewerbesteuer sind nach § 6 Gewerbesteuergesetz neben dem Gewerbeertrag (siehe oben), Gewerbekapital und Lohnsumme.

1. Gewerbekapitalsteuer

Die Bemessungsgrundlage für die Gewerbekapitalsteuer stimmt weitgehend mit dem steuerbaren Vermögen überein, das um verschiedene Kürzungen und Hinzurechnungen zu korrigieren ist (§ 12 Abs. 2 und 3). Zur Ermittlung des Gewerbekapitals der DB sind die Dauerschulden (langfristige Verbindlichkeiten) hinzuzurechnen, die Einheitswerte der Betriebsgrundstücke abzusetzen. Nach § 13 Gewerbesteuergesetz beträgt die Steuermeßzahl für die Gewerbekapitalsteuer einheitlich 2 v.T., während der Hebesatz von den Gemeinden zu bestimmen

ist. Zur Berechnung der Gewerbekapitalsteuer der DB wird von einem Durchschnittssatz von 251 % ¹⁾ ausgegangen. Die Gewerbekapitalsteuer errechnet sich dann wie folgt:

	Mio DM
Vermögen 1964 ²⁾	3 689,9
zuzüglich Dauerschulden ³⁾	<u>13 147,6</u>
insgesamt	16 837,5
abzüglich Einheitswerte der Betriebsgrundstücke ⁴⁾	<u>2 265,9</u>
Gewerbekapital	14 571,6
Steuermeßzahl 2 v.T., Hebesatz 251 %, Steuerschuld	<u>73,1</u>

Die Bundesbahn hätte mithin Gewerbekapitalsteuer in Höhe von 73,1 Mio DM aufzubringen; sie wird also um diesen Betrag subventioniert.

2. Lohnsummensteuer

Zusätzlich **zum** Gewerbeertrag und zum Gewerbekapital können die Gemeinden die Lohnsumme als Besteuerungsgrundlage heranziehen. In der Bundesrepublik Deutschland erheben rund tausend Gemeinden Lohnsummensteuer ⁵⁾, wobei etwa 42,3 %

1) Gewogener Durchschnittssatz für Gewerbeertrag- und Gewerbekapitalsteuer im Bundesgebiet von Gemeinden, die zusätzlich Lohnsummensteuer erheben, für das Jahr 1964; siehe Statistisches Jahrbuch, Jg. 1966, a.a.O., S. 467

2) Vgl. oben S. 250

3) Bilanz zum 31.12.1964, Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn für das Jahr 1964, a.a.O., S. 114 f.

4) Vgl. Steuerrechtsnormenvergleich, a.a.O., S. 97

5) Vgl. derselbe, S. 101

der steuerbaren Lohnsumme von der Steuerpflicht erfaßt werden. Dieses Verhältnis soll auch für die Lohnsumme der DB unterstellt werden, da diese nicht angeben kann, welcher Teil ihrer Lohnsumme auf Bedienstete entfällt, die in Gemeinden mit Lohnsummensteuer arbeiten. Nach § 25 Abs. 2 Gewerbesteuergesetz beträgt die Steuermeßzahl, die auf die Lohnsumme anzuwenden ist, einheitlich 2 v.T., wohingegen der Hebesatz von den Gemeinden festzulegen ist. Für die von der DB zu zahlende Gewerbesteuer soll ein Hebesatz von 780 % ¹⁾ zugrunde gelegt werden. Die Lohnsummensteuer errechnet sich dann wie folgt:

	Mio DM
Lohnsumme 1964 (Konten 401 - 04, und 408 - 09) ²⁾	4 392,7
42,3 % davon steuerpflichtig	1 858,1
Steuermeßzahl 2 v.T., durchschnittlicher Hebesatz 780%	
Steuerschuld	<u>2910</u>

Die DB hätte mithin Lohnsummensteuer in Höhe von 29 Mio DM aufzubringen.

Infolge der Befreiung von der Gewerbesteuer (Gewerbeertragsteuer, Gewerbekapitalsteuer, Lohnsummensteuer) wird die DB mithin um insgesamt 376,4 Mio DM entlastet. Sie zahlt als

-
- 1) Gewogener Durchschnittshebesatz im Jahre 1964 für das Bundesgebiet; siehe Statistisches Jahrbuch, Jg. 1966, a.a.O., S. 467
- 2) Normalisierung der Konten der DB, a.a.O., S. 4

Ersatz einen Verwaltungskostenzuschuß von 6,6 Mio DM ¹⁾, der von der Steuersubvention abzuziehen ist; es verbleiben somit 369,8 Mio DM.

VIII. Mineralölsteuer (Betriebsbeihilfe)

Die Mineralölsteuer ist als spezifisches Entgelt des Kraftfahrzeugverkehrs für die Inanspruchnahme der Straßen aufzufassen. Dieser Charakter der Mineralölsteuer hat sich insbesondere mit der Neufassung des § 8 Mineralölsteuergesetz durch Artikel 4 des Straßenbaufinanzierungsgesetzes vom 28.3.1961 und durch die ebenfalls in diesem Gesetz verfügte Zweckbindung des Aufkommens aus der Mineralölsteuer für den Straßenbau ²⁾ herauskristallisiert. Die Klausel des § 8 Abs. 3 Ziff. 3, die die Steuerfreiheit bei bestimmten Verwendungen verfügt ³⁾, macht praktisch aus der allgemeinen Steuer auf Mineralöl eine solche auf Treib- und Schmierstoffe ⁴⁾. Damit hat sich ein Übergang von der Besteuerung nach der Beschaffenheit zur Besteuerung nach dem Verwendungszweck vollzogen. Die in erster Linie besteuerte Verwendung ist nunmehr die Verwendung des Mineralöls als Kraft- und Schmierstoff für Kraftfahrzeuge. Die in § 8 aus-

1) Vgl. Steuerrechtsnormenvergleich, a.a.O., S. 102

2) Ein bestimmter mehrfach geänderter Anteil aus der Mineralölsteuer, der sogenannte "Sockelbetrag", verbleibt dem Bundeshaushalt und wird den allgemeinen Deckungsmitteln zugeführt.

3) So sind etwa Mineralöle, die als Luftfahrttreibstoff oder für gewerbliche Zwecke (außer als Treib- und Schmierstoffe) verwendet werden, von der Steuer befreit.

4) Vgl. hierzu Schädel, W., und Langer, R., Mineralölsteuer und Mineralölzoll, Kommentar, 3. Aufl., Berlin und Frankfurt 1962, S. 69

gesprochenen Befreiungen von der Steuer sind demnach nicht als Subventionen einzustufen, sie haben vielmehr den Zweck, solche Verwendungsarten des Mineralöls, die nicht den Kraftverkehr auf den öffentlichen Straßen betreffen, von dessen spezifischer Abgabe freizustellen ¹⁾.

Die DB muß im Schienenverkehr steuerpflichtiges Mineralöl verwenden, obwohl sie für die Unterhaltung ihres Fahrweges selbst aufzukommen hat. Die bezahlte Steuer ist ihr somit zu vergüten. Dies geschieht teilweise in Form der sogenannten Betriebsbeihilfe.

Die DB verbrauchte im Jahre 1964 271 000 t Dieselkraftstoff im Schienenverkehr ²⁾. Sie entrichtete dafür 95,5 Mio DM (352,50 DM/t) Mineralölsteuer. Sie erhielt aber nur Betriebsbeihilfe in Höhe von 61,7 Mio DM (227,5 DM/t ³⁾), und hatte demnach den verbleibenden Rest in Höhe von 33,8 Mio DM selbst zu tragen. Geht man davon aus, daß die Mineralölsteuer in voller Höhe als Entgelt für die Straßenbenutzung aufzufassen ist, dann wäre die DB mithin auch von dem verbleibenden Rest an Mineralölsteuer in Höhe von 33,8 Mio DM zu entlasten. Dieser Betrag ist also von den

-
- 1) Probleme die sich daraus ergeben, daß der Gesetzgeber den Grundsatz der ausschließlichen Belastung des Straßenverkehrs mit Mineralölsteuer nicht konsequent eingehalten hat, können hier nicht näher behandelt werden.
 - 2) Vgl. Geschäftsbericht der Bundesbahn für das Jahr 1964, a.a.O., S. 50
 - 3) Bis zum 1.1.1964 betrug die Mineralölsteuer 227,50 DM/t, der Zoll 125 DM/t; von da an wurde der Zoll aufgehoben und die Mineralölsteuer in gleichem Maße, also um 125 DM/t erhöht. Die Betriebsbeihilfe an die DB wurde jedoch nicht entsprechend angehoben sondern blieb auf der alten Höhe von 227,50 DM/t.

Subventionsleistungen abzusetzen.

C. Gesamte Steuerverzichte zu Gunsten der DB im Jahre 1964

Geht man von der Fiktion aus, daß die DB ein Unternehmen in der Form einer juristischen Person des privaten Rechts sei und einen Mindestgewinn von 800 Mio DM erwirtschaften müßte, dann hätte sie im Rechnungsjahr 1964 Steuern in folgender Höhe aufbringen müssen:

	Mio DM
Vermögensteuer	36,9
Grundsteuer.....	31,0
Körperschaftsteuer.....	837,0
Gewerbeertragsteuer.....	267,7 ¹⁾
Gewerbekapitalsteuer.....	73,1
Lohnsummensteuer.....	29,0
Kapitalverkehrsteuern.....	57,9
insgesamt	<u><u>1.332,6</u></u>

Zur Ermittlung der insgesamt geleisteten Steuerverzichte mit Subventionscharakter sind von dem Betrag in Höhe von 1 332,6 Mio DM die Steuern abzusetzen, welche die DB unter unseren Voraussetzungen nicht zu tragen hat. Es handelt sich

1) Von dem oben ermittelten Betrag von 274,3 Mio DM wurde der Verwaltungskostenzuschuß in Höhe von 6,6 Mio DM, den die DB an die Gemeinden entrichtet, abgesetzt.

hierbei um die

Beförderungsteuer.....	80,0
Mineralölsteuer.....	33,8
Vermögensabgabe.....	1,0
insgesamt	<u>114,8</u> =====

Die Differenz in Höhe von 1217,8 DM ergibt somit die
Steuersubvention der DB für das Rechnungsjahr 1964.

Zweites Kapitel

VERZICHT AUF VERZINSUNG DES EIGENKAPITALS

A. Bedeutung einer angemessenen Rendite

Die DB hat als erwerbswirtschaftliches Unternehmen über eine marktgerechte Verzinsung von Fremdmitteln hinaus auf die Dauer eine angemessene Verzinsung des Eigenkapitals zu erwirtschaften, die der Dividende einer vergleichbaren Aktiengesellschaft entspricht. Zur Gewinnerzielung ist die DB nach § 28 Abs. 1 Bundesbahngesetz ¹⁾ ausdrücklich verpflichtet. Danach ist die DB wie ein Wirtschaftsunternehmen mit dem Ziel bester Verkehrsbedienung und nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen. Ihre Erträge haben ihre Aufwendungen einschließlich der erforderlichen Rückstellungen zu decken, und darüber soll sie eine angemessene Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaften.

In der betriebswirtschaftlichen Literatur wird der Grundsatz weithin bejaht, daß Eigenwirtschaftlichkeit die Verzinsung und Abschreibung des investierten Kapitals unabdingbar mache ²⁾. Das investierte Kapital ist als ursprüngliches oder abgeleitetes Produktionsmittel anzusehen.

1) Bundesgesetzblatt I 1961, S. 1157 ff.

2) Vgl. etwa Schwantag, K., Zinsen und Kapital in der Kostenrechnung, Minden 1948, S. 9; Varga, St., Unternehmungsgewinn, Berlin 1957, S. 152; Schmidt, F., Die Unternehmung im Rahmen der Wirtschaft, Grundriß der Betriebswirtschaftslehre, 2.Bd., Leipzig 1927, S. 86; Predöhl, A., Verkehrspolitik, Göttingen 1958, S. 292 und 297; Vernier, J., Die buchmäßigen und kalkulatorischen Zinsen, St.Gallen 1948, S. 11. U. Die Bestimmung des Kapitalisierungszins-

Der Gegenwert für die Kapitalnutzung ist der Zins. Der Zins hat Kostencharakter, da als Kosten alle aufgewendeten Produktionsmittel zu bezeichnen sind, also alle Werte, die bei der Produktion in die betriebliche Leistung eingehen¹⁾. Hierbei ist es unerheblich, ob es sich um Eigenkapital oder Fremdkapital handelt. Die Berücksichtigung des Zinses auch für Eigenkapital ist für die Beurteilung einer wirtschaftlichen Leistung mithin unerlässlich. Dies gilt ohne Einschränkung auch für öffentliche Unternehmen erwerbswirtschaftlicher Art²⁾, also auch für die des Verkehrsbereichs.

Bei Verzicht auf Kapitalverzinsung fehlt der Maßstab für den Kapitaleinsatz, was zu Überkapazität der Verkehrsmittel und somit zu Kapitalfehlleitungen führen kann. Messung und Vergleich der Wirtschaftlichkeit einzelner Investitionen werden erschwert. Dieses Argument wird auch nicht mit dem Hinweis der DB entkräftet, daß sie bei der Kalkulation der Tarife auch kalkulatorische Zinsen auf das zur Leistungserstellung und Leistungsverwertung betriebsnotwendige Ver-

fußes bei der Unternehmungsbewertung, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft 24. Jg. (1954), S. 488

1) Vgl. Schwantag, a.a.O., S. 32 f.

2) Vgl. hierzu Allgemeiner Teil, S. 68 f.

Nicht unerwähnt bleiben soll an dieser Stelle die Bestimmung des § 72 Abs. 2 der Deutschen Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 (RGBl. I, S. 49): "Die Einnahmen jedes Unternehmens sollen mindestens alle Aufwendungen decken und angemessene Rücklagen ermöglichen. Zu den Aufwendungen gehören auch die Steuern, die Zins- und Tilgungsbeträge für die zu Zwecken des Unternehmens aufgenommenen Schulden, die marktübliche Verzinsung der von der Gemeinde zur Verfügung gestellten Betriebsmittel, sowie die angemessene Vergütung der Leistungen und Lieferungen von Unternehmen und Verwaltungszweigen der Gemeinde für das Unternehmen".

mögen berücksichtige ¹⁾, sei dies nun aus Eigen- oder Fremdmitteln finanziert. Wenn das öffentliche Unternehmen nicht dem Zwang, Gewinn abzuführen, unterliegt, wie das bei den privaten Kapitalgesellschaften der Fall ist, verbreitert sich die Basis für die Selbstfinanzierung ²⁾.

"Die zinsfreie Zurverfügungstellung des Eigenkapitals an die Bundesbahn birgt, ..., die Gefahr in sich, daß die Steuerung der Betriebsgebarung nach kaufmännischen Grundsätzen mangelhaft erfolgt und irrige Vorstellungen über die Rentabilität bedeutender Investitionen aufkommen" ³⁾. Für eine rationelle Aufgabenteilung im Verkehr ist es somit unerläßlich, daß auch die DB auf die Dauer Gewinn erwirtschaftet ⁴⁾. So vertritt etwa Napp-Zinn die Auffassung, "daß eine gleichmäßige Verzinsungsforderung für das Gesamtkapital der verschiedenen Verkehrswege der ökonomisch sinn-

1) Eine Stellungnahme der Deutschen Bundesbahn zu den Schriften Wilhelm Kirchgässer "Die Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen im Verkehrswesen der Bundesrepublik Deutschland" und Professor Dr. A. Schnettler, "Steuerbelastungsvergleich zwischen Bundesbahn und Binnenschifffahrt"; diese Stellungnahme der DB wurde herausgegeben vom Pressedienst der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn als Folge 10 der Schriftenreihe "Die Bundesbahn", Carl Röhrig-Verlag, Darmstadt, o.J.; das hier angeführte Zitat siehe S. 4

2) Vgl. auch Ritschl, H., Die Besteuerung öffentlicher Unternehmen, Berlin 1960, S. 26. Zur Frage der Verzinsung des Eigenkapitals öffentlicher Unternehmen vgl. ferner Schnettler, A., Betriebe, öffentliche Haushalte und Staat, Berlin 1964, S. 291

3) Kirchgässer, a.a.O., S. 34

4) Vgl. derselbe, S. 25 ff.

volle und zugleich gerechte Ausgangspunkt für ihre Nebeneinanderordnung ist" ¹⁾.

Ferner steht dem Steuerzahler zu, daß werbend investierte Steuergelder sich für ihn in einer relativen Entlastung von Steuern niederschlagen. Ein Verzicht auf die Erwirtschaftung eines angemessenen Gewinns stellt somit zweifellos eine Subvention dar ²⁾. Wenn der Staat auf eine Einnahme verzichtet, auf die er generell Anspruch hat, so ist dies gleichbedeutend mit der Aufwendung öffentlicher Mittel.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die Erzielung eines angemessenen Gewinns eine unverzichtbare Voraussetzung für die Existenz eines wirtschaftlichen Unternehmens ist. Die Kapitalverzinsung kann als eines der wesentlichen Steuerungselemente in der Marktwirtschaft bezeichnet werden. Verzichtet der Staat als Kapitaleigner auf die Verzinsung des in seinen erwerbswirtschaftlichen Unternehmen investierten Kapitals, dann ist dieser Verzicht gleichbedeutend mit einer Subventionsleistung.

B. Die Höhe des Zinssatzes

Der Satz, mit dem das Eigenkapital der DB sich verzinsen sollte, hätte mindestens dem Kapitalisierungszinsfuß zu entsprechen.

-
- 1) Napp-Zinn, Besprechung von Ritschl, H., Die Deckung der Straßenkosten und der Wettbewerb der Verkehrsmittel, Berlin und Köln 1956, in: Finanzarchiv, N.F., 17. Bd. (1956), Heft 1, S. 475
 - 2) Vgl. auch Schnettler, Steuerbelastungsvergleich, a.a.O., S. 12

Die Auffassungen über dessen angemessene Höhe sind in der Literatur unterschiedlich ¹⁾. Er setzt sich aus den Komponenten Basiszins, der die Verzinsungsanforderung repräsentiert, und aus einem Zuschlag für das allgemeine Unternehmerrisiko zusammen. Als Basis für den Zinsfuß wird gemeinhin der "landesübliche Zins" oder "Landeszinsfuß" ²⁾ gewählt. Dieser bezeichnet "den durchschnittlich in dem betreffenden Zeitpunkt zu erwartenden Reinertrag einer risikofreien Kapitalinvestition" ³⁾. Er kann somit als Maßstab für die Rendite angesehen werden, die eine Kapitalanlage in einem Lande mindestens erzielen kann und muß. Der Landeszinsfuß wiederum läßt sich durch die Effektivverzinsung von Staatsanleihen repräsentieren, da diese sozusagen den Typus des risikofreien Papiers darstellen ⁴⁾.

-
- 1) Vgl. Union Européenne des Experts Comptables, Economiques et Financiers (E.U.C.), Die Bewertung von Unternehmungen und Unternehmungsanteilen, Düsseldorf 1961, S. 51; Lackmann, F., Theorien und Verfahren der Unternehmungsbewertung und seine Ermittlung bei Auseinandersetzungen, in: Praktische Betriebswirtschaft, Jg. 1947, H. 2, S. 45
 - 2) Vgl. Münstermann, H., Wert und Bewertung der Unternehmung, Wiesbaden 1966, S. 67; ferner Hax, K., Die Gesamtbewertung von Unternehmungen, in: Betriebswirtschaftliche Beiträge, 2. Lfg., Bremen-Horn 1948, S. 38; Schmalenbach, E., Die Beteiligungsfinanzierung, 8. Aufl., bearbeitet von R. Bauer, Köln und Opladen 1954, S. 50; Union Européenne, a.a.O., S. 52; Jonas, a.a.O., S. 495; Gelhausen, F., Probleme der Bewertung von Unternehmen, in: Die Wirtschaftsprüfung, 9. Jg., 1948, S. 6; Jonas, a.a.O., S. 495
 - 3) Jonas, a.a.O., S. 488
 - 4) Die in der Literatur vertretenen Auffassungen, welche Kapitalrendite am besten der landesüblichen Verzinsung entspricht, sind nicht einheitlich; Zusammenstellungen über eine Reihe unterschiedlicher Ansichten gibt etwa Münstermann, a.a.O., S. 67 f. sowie Mellerowicz, K., Der Wert der Unternehmung als Ganzes, Essen 1952, S. 74 ff. Ein großer Teil der Autoren legt laut Jonas (a.a.O., S. 492) die Effektivverzinsung von Staatspapieren zugrunde. Vgl. auch Kolbe, K., Gesamtwert und Geschäftswert der Unternehmung, Köln und Opladen 1954, S. 55

Die Rendite der öffentlichen Anleihen betrug im Durchschnitt der Jahre 1958 - 1964 rund 6 % (genau 6,1 %) ¹⁾.

Die Korrekturgröße für das allgemeine Unternehmerrisiko, die zum landesüblichen Zinsfuß hinzuzurechnen ist, soll eine mögliche ungünstige Gesamtentwicklung des Unternehmens berücksichtigen. Diese kann sich etwa auswirken in einer Ertragsschmälerung, einer Aufwanderhöhung oder auch in unmittelbaren Substanzverlusten ²⁾, wie etwa Zahlungsunfähigkeit von Schuldern, Veruntreuungen, Kurs- und Preisstürze, Abwanderung der Nachfrage u.a. ³⁾. Der Anteil am Ertrag, der auf das Unternehmerwagnis entfällt, wäre somit den Rücklagen zuzuführen, mit deren Verwendung die Auswirkungen von schädigenden Ereignissen aufgefangen werden können. Die erforderliche Höhe dieses Zuschlages ist je nach Branche und Unternehmensgröße außerordentlich verschieden ⁴⁾. Nach Jonas ⁵⁾ kann das allgemeine Unternehmerrisiko auf 1 1/2 bis 2 1/2 % angesetzt werden. Andere Autoren halten höhere Zuschläge für das Unternehmerrisiko für erforderlich ⁶⁾.

Geht man von einem Mindestzuschlag für das allgemeine Unternehmerwagnis von 2 % aus, dann muß bei Verwendung eines

1) Berechnet nach Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, 19. Jg., Nr. 1 (Januar 1967), S. 111

2) Vgl. Union Européenne, a.a.O., S. 54 f.

3) Bei Mellerowicz findet sich eine detaillierte Beschreibung der Risikofaktoren (a.a.O., S. 82 ff.).

4) Vgl. Union Européenne, a.a.O., S. 51; Mellerowicz, a.a.O., S. 81 ff.

5) Vgl. Jonas, a.a.O., S. 497

6) Vgl. Kolbe, a.a.O., S. 55 f. sowie Mellerowicz, a.a.O., S. 81 ff.

Basiszinsfuß von 6 % das Eigenkapital der DB sich mit 8% verzinsen ¹⁾, wobei 2 % den Rücklagen zuzuführen sind. Dieser nachhaltig zu erzielende Ertrag gibt lediglich eine untere Grenze an, die im Interesse der Substanzerhaltung des Unternehmens auf die Dauer nicht unterschritten werden darf.

Das zu verzinsende Eigenkapital für das Haushaltsjahr 1964 errechnet sich wie folgt:

	Mio DM
Eigenkapital 1964 laut Bilanz 1964	14 354,6
zuzüglich Neubewertungsrücklage laut Bilanz 1964	2 393,4
zusammen	<u>16 739,0</u>
abzüglich nicht passivierte Pensionsrückstellungen ²⁾	6 790,4
zu verzinsendes Eigenkapital	<u>9 948,6</u>
8 % Zinsen nach Steuern (Nettogewinn)	795,9
	rd. <u><u>800,0</u></u>

1) Die Brandkommission ist der Auffassung, daß die DB, wenn sie ein privatwirtschaftliches Unternehmen wäre, eine Verzinsung des Kapitals von mindestens 6 % zu erzielen hätte. Darüberhinaus müßten 3 % der Rücklage zugeführt werden (vgl. Brandbericht, a.a.O., S. 260). Schnettler (Steuerbelastungsvergleich ..., a.a.O., S. 26 f.) folgt hierin dem Vorschlag der Brandkommission.

2) Vgl. oben S. 249

Die Verzinsung des Eigenkapitals der DB in Höhe von 800 Mio DM versteht sich als Reingewinn, muß also dem Kapitaleigner nach Abzug der gewinnabhängigen Steuern (d.h. der Gewerbeertragsteuer und der Körperschaftsteuer) vom Bruttoertrag verbleiben.

Tatsächlich konnte die DB bisher überhaupt keinen Gewinn an den Bundeshaushalt abführen oder aber zur Aufstockung des Eigenkapitals verwenden. Vielmehr muß der Bund außer den Zuwendungen für bestimmte Zwecke, die dennoch sich einstellenden Bilanzverluste der DB decken. Dies geschieht durch Verrechnung von Forderungen an die DB. Die seit der Währungsreform bis einschließlich 1964 aufgetretenen Verluste belaufen sich auf 5,11 Mrd DM ¹⁾.

1) Vgl. Bundeshaushaltsplan 1964, Erläuterungen zu Kapitel 1202, Titel 510 b, S. 1420, sowie Bundeshaushaltsplan 1966, Erläuterungen zu Kapitel 1202, Titel 510

Drittes Kapitel

ZINSVERGÜNSTIGUNGEN FÜR FREMDKAPITAL

Unter anseren für eine Ermittlung des tatsächlichen Subventionsaufwandes erforderlichen Annahmen, daß die DB als ein nach kaufmännischen Grundsätzen geleitetes Wirtschaftsunternehmen zu betrachten sei, hat die DB neben einer Rendite auf das Eigenkapital auch eine angemessene Verzinsung des Fremdkapitals zu erwirtschaften, das heißt sie hat ihre gesamten Verbindlichkeiten, auch diejenigen gegenüber dem Bund, den Ländern, den Gemeinden und anderen öffentlichen Körperschaften, zu den marktüblichen Bedingungen zu verzinsen. Die Differenz zwischen dem Zins, den andere große Kapitalnachfrager in der Vergleichszeit im Durchschnitt haben aufbringen müssen, und dem Zins, den die Bundesbahn tatsächlich gezahlt hat, ist mithin als Subvention anzusehen ¹⁾.

Soweit die DB aus den zur Verfügung stehenden Unterlagen erkennbar zins- und tilgungsfreie "Darlehen" erhalten hat, werden diese bei den Subventionen aus Mitteln des Bundeshaushalts erfaßt, da sie, wenn auch der Form nach Darlehen, eher den Charakter von Zuschüssen haben ²⁾. Dies gilt für

1) Zu Definition, Arten und Bedeutung von Zinssubventionen vgl. Allgemeiner Teil, S. 66 f., S. 181 f. und S. 185 ff.

2) Vgl. auch unten S.301 ff.

das Darlehen nach Verkehrsfinanzgesetz vom 9.4.1955 (Darlehensrate für 1964: 147,5 Mio DM), das der Bund der DB zur Finanzierung von Verkehrsanlagen und rollendem Material eingeräumt hat ¹⁾. Vom Jahre 1961 an hatte die DB hierfür keine Tilgungs- und Zinszahlungen zu leisten. Auch das Bundesdarlehen zur Erhaltung der Liquidität der DB, das 1964 342,0 Mio DM betrug, ist von der DB nicht zu verzinsen und zu tilgen und wird demnach auch unter den Zuschüssen behandelt ²⁾. Ferner hat die DB in den Jahren 1962 bis 1964 je eine Anleihe über 500 Mio DM am Kapitalmarkt aufgenommen, deren Zins- und Tilgungsdienst einschließlich der Emissionskosten der Bund übernahm ³⁾. Auch diese Anleihe wird bei den Subventionen aus Mitteln des Bundeshaushaltes erfaßt. Tritt auch die DB formalrechtlich als Kreditnehmer auf, so trägt doch, wirtschaftlich gesehen, der Bund die finanzielle Belastung aus der Verschuldung. Es wird somit der gleiche Effekt erzielt, der sich ergäbe, wenn der Bund das Kapital aufnehmen und der DB als Zuschuß zur Verfügung stellen würde.

Als zu verzinsendes Fremdkapital wollen wir neben den echten Kreditverbindlichkeiten, die nach Abzug der erwähnten Bundesmittel verbleiben, auch den Ende 1964 vorhandenen Bestand an Baukostenzuschüssen Dritter zu einzelnen Bauvorhaben betrachten. Hierbei ist unerheblich, ob die DB

1) Näheres hierzu siehe unten S. 302

2) Näheres hierzu siehe unten S. 301 f.

3) Näheres hierzu siehe unten S. 302 f.

hierfür tatsächlich Zinsen aufgebracht hat. Erhält die DB also etwa von einer Gemeinde einen Zuschuß zum Bau eines Bahnhofs oder eines Ausbesserungswerkes, so ist dieser unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu den marktüblichen Bedingungen zu verzinsen und zu tilgen, also als zinspflichtiges Fremdkapital zu betrachten.

Das zu verzinsende Fremdkapital der DB betrug im Rechnungsjahr 1964:

Mio DM

Kreditverbindlichkeiten ¹⁾

1. Fundierte Kreditverbindlichkeiten

langfristig aufgenommene

Anleihen (ohne Anleihen zur Kapitalaufstockung)	3 449,1
Schatzanweisungen	961,4
Schuldschein- und alle übrigen Darlehen	5 361,0

kurzfristig aufgenommene

Kassenobligationen	780,6
andere Darlehen	1 122,5

fundierte Kreditverbindlichkeiten insgesamt	11 674,6
---	----------

2. Schwebende Schuld ²⁾	947,7
	<u>12 622,3</u>

1) Die in nachstehender Form zusammengefaßten Verbindlichkeiten sind entnommen aus: Meyer, A., Der Jahresabschluß der Deutschen Bundesbahn, a.a.O., S. 14 und 16

2) Kredite der Deutschen Bundesbank nach § 20 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank sowie Kontokorrentkredit der Deutschen Verkehrs-Kredit-Bank AG; siehe Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn für das Jahr 1964, a.a.O., S. 99

	Mio DM
Übertrag	12 622,3
Baukostenzuschüsse ¹⁾	<u>654,2</u>
Verzinsungspflichtige Verbindlichkeiten insgesamt	13 276,5 =====

Der DB standen mithin im Rechnungsjahr 1964 13 276,5 Mio DM fremde Finanzierungsmittel zur Verfügung, die ein gleichartiges privates Unternehmen zu den marktüblichen Sätzen hätte verzinsen müssen. Inwieweit und in welcher Höhe die DB Zinsen für die einzelnen oben aufgeführten Verbindlichkeiten aufgebracht hat, läßt sich nicht ohne weiteres für alle Positionen feststellen, da die DB eine unübersehbare Fülle von Kreditverbindlichkeiten gegenüber einer großen Anzahl von Kapitalgebern zu jeweils unterschiedlichen Bedingungen eingegangen ist ²⁾.

Für die Kreditverbindlichkeiten hat die DB 1964 612,4 Mio DM Zinsen aufgebracht ³⁾. Geht man von einem durchschnittlichen Kreditzins von 6,3 % ⁴⁾ für 1964 aus, dann hätte die

-
- 1) Siehe Bilanz zum 31.12.1964, Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn für das Jahr 1964, S. 114 f.
 - 2) Nach mündlicher Auskunft der Hauptverwaltung der DB in Frankfurt
 - 3) In der Gewinn- und Verlustrechnung 1964 sind unter Position 35 697,6 Mio DM Zinsen für Kreditverbindlichkeiten ausgewiesen (siehe Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn für das Jahr 1964, a.a.O., S. 111). Hierin sind jedoch 85,2 Mio DM enthalten, die der DB für Anleihen zur Kapitalaufstockung vom Bund ersetzt und daher auch unter den Erträgen verbucht wurden (Position 6 der Gewinn- und Verlustrechnung). Dieser Betrag ist daher von den 697,6 Mio DM abzusetzen.
 - 4) Als repräsentativ für die Kreditkosten kann die Höhe des

DB auf das in Anspruch genommene Fremdkapital (13 276,5 Mio DM) Zinsen in Höhe von 836,4 Mio DM aufbringen müssen. Verglichen mit den tatsächlich aufgewendeten Zinsen von 612,4 Mio DM ist die DB mithin um 224,0 Mio DM begünstigt worden. Dieser Betrag ist nur als ein grober Anhaltspunkt für eine Subventionierung der DB durch Zinsvorteile aufzufassen, die ihr aufgrund ihrer Stellung als Unternehmen des Bundes zugute kamen. Weder wurde hierbei nach der verschiedenen Fristigkeit der Verbindlichkeiten unterschieden, noch konnte - wie es korrekt wäre - von einem Durchschnittssatz ausgegangen werden, den mit der DB vergleichbare Großkreditnehmer im Jahre 1964 tatsächlich aufwenden mußten. Über die zwischen Banken und Großkunden individuell ausgehandelten Zinskosten liegen keine Statistiken vor. Die amtlichen Sätze für Kredite an Nichtbanken gelten nur für kurz- und mittelfristige Ausleihungen; sie sind überdies Höchstsätze, die Abweichungen nach unten erlauben, entsprechen also nicht ohne weiteres den tatsächlichen Zinskosten. Als Vergleichsgröße am ehesten geeignet erschien daher der von der Bundesbank berechnete Kapitalzins.

Zinsniveaus am Rentenmarkt angesehen werden. Infolge nachlassender Auslandsnachfrage machten sich hier im Jahre 1964 Steigerungstendenzen bemerkbar. Der Kapitalzins, der von Herbst 1961 an bei 6 % gelegen hatte, erhöhte sich im Jahre 1964 auf 6,3 % (vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1964, S. 58 f.).

Viertes Kapitel

LEISTUNGEN AUS MITTELN DES BUNDESHAUSHALTS

A. Ersatz für Fremdlasten der DB

Die Zuwendungen des Bundes an die DB betrugen einschließlich der Verlustabdeckung laut Bundeshaushaltsplänen ¹⁾

insgesamt:	Mio DM
1961:	960,6
1962:	1 147,0
1963:	1 454,4
1964:	2 002,8

Von dieser Summe müssen bestimmte Zweckzuwendungen ausgeklammert werden, die unter kaufmännischen Gesichtspunkten in keinem Zusammenhang mit der eigentlichen Transportaufgabe der DB stehen, also "Fremdlasten" darstellen. Eine Abgeltung von Fremdlasten der DB fällt aber nicht unter die Kategorie der Subventionen ²⁾. Die Brandkommission faßt den Kreis dieser Aufwendungen, welche die DB nicht zu vertreten hat - sie bezeichnet sie als "betriebsfremde (politische) Sonderlasten der DB" ³⁾ - , wesentlich weiter, als es hier geschieht, indem sie sämtliche Aufwendungen und Erlösminderungen berücksichtigt, welche die DB im Wett-

1) Haushaltsplan 1960, 1961, 1962, 1963, 1964, Kapitel 1202, Titel 511 bis 517 (1960 bis 1963), Titel 510 (1964). Es wurden die Soll-Zahlen zugrunde gelegt.

2) Vgl. oben S. 228 f.

3) Brandbericht, a.a.O., S. 78

bewerb gegenüber anderen Verkehrsträgern möglicherweise benachteiligen ¹⁾. Die hier gestellte Frage richtet sich aber nicht auf den Vorsprung an Subventionen, den ein Verkehrsträger im Vergleich zu anderen genießt, sondern auf die gesamte Höhe des Subventionsaufwandes, den der Betrieb der DB unter den gegenwärtigen gesetzlichen Regelungen erforderlich macht.

Folgende Leistungen des Bundes ²⁾ an die DB haben keinen Subventionscharakter:

	Mio DM			
	1961	1962	1963	1964
1) Zuschuß für den Wiederaufbau der Eisenbahnbrücke Kehl-Straßburg und für die Höherlegung des Bahnhofs Kehl	4,0	3,0	-	2,4
2) Zuschuß für den Wiederaufbau der Eisenbahnbrücke Neuenburg-Chalampé	0,4	-	-	-
3) Versorgungslasten (verdrängte Reichsbahndienstete u.a.)	302,4	310,0	313,0	310,0
4) Beitrag zu den strukturell bedingten überhöhten Versorgungslasten	175,0	275,0	285,0	285,0
5) Verzinsung von Ausgleichsforderungen	34,0	34,0	33,2	33,2

Auch die unten genannten Belastungen hat die DB nicht zu vertreten. Für sie ist allerdings kein Ausgleich aus Bundes-

1) Vgl. Brandbericht, a.a.O., S. 79 f.

2) Vgl. Bundeshaushaltspläne 1961-1964, Kapitel 1202, Titel 510

mitteln vorgesehen. Sie müssen aber in der Ermittlung des echten Subventionsaufwandes zugunsten der DB abgezogen werden:

	Mio DM			
	1961	1962	1963	1964
6) Zusätzliche Versorgungslasten (30 %-Regelung)	-	189,0	223,0	249,0
7) 50 % der Kosten für die Unterhaltung und Bewachung der Kreuzungen von Eisenbahn und Straße 1)	135,1	135,0	124,1	131,0
8) Einnahmeausfall im Personenverkehr mit der sowjetischen Besatzungszone 2)	27,0	27,0	27,0	27,0
Sonderlasten insgesamt:	677,9	973,0	1005,3	1037,7
	=====	=====	=====	=====

Die Fremdlasten der DB, für die sie einen Anspruch auf Ausgleich aus Bundesmitteln erheben kann, betragen also insgesamt 677,9 Mio DM (1961), 973,0 Mio DM (1962), 1 005,3 Mio DM (1963), 1 037,7 Mio DM (1964). Zu den einzelnen Positionen ist Folgendes zu bemerken:

- 1) Die Bundesbahn beziffert den Kostenausgleich, der ihr bei einer 50 %-Regelung zustehen würde, für 1964 auf 145 Mio DM (vgl. Meyer, A., Das "Defizit" 1964 ..., a.a.O., S. 5). Tatsächlich wurden ihr aus dem Straßenbauplan des Bundes die folgenden Beträge erstattet: 1961: 9,9 Mio DM (Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn für das Jahr 1961, a.a.O., S. 92), 1962: 10,0 Mio DM (Geschäftsbericht für das Jahr 1962, a.a.O., S. 98), 1963: 10,9 Mio DM (Geschäftsbericht für das Jahr 1963, a.a.O., S. 106), 1964: 13,9 Mio DM (Geschäftsbericht für das Jahr 1964, a.a.O., S. 110). Mithin verbleiben, legt man den Kostenausgleich, den die DB für 1964 ermittelt hat, auch für die vergangenen Jahre zugrunde (andere Zahlen waren nicht erhältlich), die folgenden Restbeträge: 1961: 135,1 Mio DM; 1962: 135 Mio DM; 1963: 124,1 Mio DM; 1964: 131,1 Mio DM.
- 2) Der Einnahmeausfall wurde von der DB lediglich für das

Zu 1) Zur Verbesserung der Schifffahrtsverhältnisse auf dem Rhein müssen die Eisenbahnbrücke Kehl und die anstossenden Eisenbahnanlagen des Bahnhofs Kehl angehoben werden ¹⁾. Die Kosten von insgesamt 14,1 Mio DM trägt der Bund. Als sechster Teilbetrag sind für 1964 2,4 Mio DM veranschlagt. Die DB hat die Höherlegung des Bahnhofs nicht zu vertreten; die daraus resultierenden finanziellen Lasten sind demnach aus dem Subventionsaufwand ausgliedern.

Zu 2) Aufgrund eines zwischen Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland geschlossenen Abkommens ist die Eisenbahnbrücke Neuenburg-Chalampé vom Bund wiederherzustellen ²⁾. Hier handelt es sich um eine politische Last, welche der DB nicht anzurechnen ist.

Zu 3) Vom Jahre 1957 an werden der DB die folgenden ihr durch Bundesbahngesetz auferlegten Versorgungsaufwendungen, die mit ihrem Betrieb nicht in unmittelbarem Zusammenhang stehen, ersetzt ³⁾:

Jahr 1957 ermittelt (vgl. Brandbericht, a.a.O., S. 83). Durch den seither eingeschränkten Reiseverkehr infolge des Mauerbaus ist er heute vermutlich niedriger. Die DB sieht sich gegenwärtig nicht in der Lage, neuere Angaben über den Einnahmeausfall zu machen.

- 1) Vgl. Bundeshaushaltsplan 1964, Erläuterungen zu Kapitel 1202, Titel 510 a, Ziff. 2 c, S. 1420
- 2) Vgl. Bundeshaushaltsplan 1961, Erläuterungen zu Kapitel 1202, Titel 515, S. 1350
- 3) Vgl. Bundeshaushaltsplan 1964, Erläuterungen zu Kapitel 1202, Titel 510 a, Ziff. 2 a, S. 1420

1. Versorgungs- und Übergangsbezüge für verdrängte Reichsbahnbeamte und volksdeutsche Bedienstete fremder Staatsbahnen.
2. Übergangs- und Versorgungsbezüge der Westberliner Eisenbahner.
3. Mehraufwand durch vorzeitige Gewährung von Versorgungsbezügen an Kriegsversehrte und Kriegshinterbliebene des ersten und zweiten Weltkrieges. Ferner sollen der DB vom Rechnungsjahr 1964 an weitere betriebsfremde Lasten, wie Renten an Flüchtlinge, an Westberliner Eisenbahner u.a., ersetzt werden.

Zu 4) und 6) Die DB macht geltend, daß sie über die Versorgungslasten für bedrängte Reichsbahnbedienstete hinaus "strukturell-bedingte überhöhte Versorgungslasten" ¹⁾ zu tragen habe. Infolge der außergewöhnlichen Personalvermehrung, die während des letzten Krieges im Zusammenhang mit erhöhten Transportleistungen erforderlich war, bestehe heute im Vergleich zur übrigen Wirtschaft ein ungünstigeres Verhältnis zwischen aktiven und passiven Arbeitnehmern. Die Versorgungslasten seien daher strukturell überhöht. Aus Bundesmitteln wird zur Abgeltung dieser Lasten ein jährlicher Zuschuß geleistet, der sich im Jahre 1964 auf 285 Mio DM belief. Diese Zuwendung wird teils als

1) Vgl. Bundeshaushaltsplan 1964, Erläuterungen zu Kapitel 1202, Titel 510 a, Ziff. 2 a, S. 1420

überhöht angesehen ¹⁾, teils wird die Berechtigung einer solchen Ausgleichszahlung überhaupt bestritten.

Demgegenüber vertritt die Treuarbeit in ihrem Gutachten über die DB-Kostenrechnung ²⁾ die Auffassung, die in den Jahren 1962, 1963 und 1964 vom Bund geleisteten Beiträge zur Deckung der strukturell überhöhten Versorgungsbezüge reichten nicht aus, um die in den Versorgungszahlungen der DB enthaltenen Sonderlasten voll abzugelten ³⁾. Auch die Bundesregierung anerkannte die nach dem bisherigen Beitrag zu den überhöhten Versorgungsbezügen verbleibenden Aufwendungen der DB als zu hoch. Inzwischen wurde eine Regelung getroffen, wonach der Bund beginnend mit dem Jahre 1965 alle Versorgungslasten der DB übernimmt, die 30 % der Aufwendungen für die aktiven Beamten, Beamtenanwärter usw. übersteigen ⁴⁾.

-
- 1) Die Berechtigung der genannten Bundeszuschüsse wird zum Beispiel von Meilicke (a.a.O., S. 26 f.) mit der Begründung in Zweifel gezogen, eine Fremdlast sei nicht anzuerkennen, da nicht etwa ein Teil des beamteten Personals in den Nachkriegsjahren überflüssig gewesen sei. Siehe ferner Zur wirtschaftlichen Gesundung der Deutschen Bundesbahn, Schriftenreihe des DIHT, H. 60, (1959), S. 31; verglichen mit der Binnenschifffahrt sei, so wird in dieser Schrift ausgeführt, unter Einschluß der gesamten Personalaufwendungen die Jahres-pro-Kopf-Belastung der DB eher niedriger.
 - 2) Bericht Nr. 40 5300 der Deutschen Revisions- und Treuhand-AG, veröffentlicht in: Briefe zur Verkehrspolitik, 12. Jg., 27.4.1966 (D Nr. 17/18), Bonn (im folgenden abgekürzt Treuarbeit)
 - 3) Vgl. derselbe, Blatt 6
 - 4) Vgl. Bericht der Bundesregierung über die Deutsche Bundesbahn vom 4.5.1964 (Drucksache IV 2 220, S. 7) in Verbindung mit dem Beschluß der Bundesregierung vom 5.5.1965 (zu Drucksache IV 2 661)

Eine derartige Pauschalierung kann selbstverständlich nur einen sehr groben Anhaltspunkt für die tatsächlichen, wohl kaum eindeutig berechenbaren Sonderlasten der DB bieten. Nach Ansicht der Treuarbeit, der hier gefolgt werden soll, erscheint die Höhe des Betrages als angemessen ¹⁾. Dies treffe umso eher zu, wenn man berücksichtige, daß die DB zur Altersversorgung ihrer Beamten keine Bundeszuschüsse wie die Sozialversicherungsträger erhält. Läßt man die pauschale 30 %-Regelung auch für die Jahre 1962 bis 1964 gelten, dann waren die Belastungen der DB nach den bisher vorgenommenen Abgeltungen um 189 Mio DM (1962), 223 Mio DM (1963) und 249 Mio DM (1964) zu hoch. Diese Summen sind daher der DB über die Beiträge des Bundes zu den strukturell-bedingten überhöhten Versorgungslasten hinaus gutzuschreiben, also vom Subventionsaufwand abzusetzen.

Zu 5) Der Bund war nach dem Umstellungsgesetz berechtigt, einen Teil der Ausgleichsforderungen auf die Sondervermögen Bundesbahn und Bundespost abzuwälzen ²⁾. Beide Sondervermögen kommen für je ein Drittel der Zinsen für die Ausgleichsforderungen auf ²⁾. Die DB erhält aus Bundesmitteln zu Recht einen Ersatz für diese Zahlungen, da sie

1) Vgl. Treuarbeit, a.a.O., Blatt 5 und 6

2) Vgl. Bundeshaushaltsplan 1957, Erläuterungen zu Kapitel 1202, Titel 532, S. 1805

in ihrer Funktion als Wirtschaftsunternehmen diese nicht zu vertreten hat. Vom Rechnungsjahr 1966 an entfällt denn auch diese Verpflichtung der DB (ebenso wie der Bundespost) ganz ¹⁾.

Zu 7) Die Sicherung und Unterhaltung der schienengleichen Übergänge sowie die Bedienung der Schranken gehören zu der Verkehrsregelung zwischen den beiden Verkehrsmitteln Eisenbahn und Kraftfahrzeug. Bei einer Kostenaufteilung entsprechend dem Verursachungsprinzip wären die Lasten daher zu 50 % von den Straßenbaulastträgern zu übernehmen ²⁾. Solange das Eisenbahnkreuzungsgesetz diesem Erfordernis nicht Rechnung trägt, ist der DB daher ein entsprechender Betrag gutzuschreiben.

Zu 8) Im Eisenbahnverkehr zwischen der Sowjetischen Besatzungszone und der Bundesrepublik werden (nach Kontrollratsbeschluß von 1946) in beiden Richtungen durchgehende Fahrausweise ausgegeben. Jede Bahn erhält die Einnahmen, die bei ihr aufkommen ³⁾. Die Reisenden aus der Sowjetischen Besatzungszone lösen, um das Währungsgefälle auszunutzen, bei der Deutschen Reichsbahn gegen Ostmark

1) Vgl. Bundeshaushaltsplan 1966, Erläuterungen zu Kapitel 3205, Titel 682, S. 2733

2) Vgl. hierzu Brandbericht, a.a.O., S. 83 f.

3) Vgl. derselbe, S. 83

ausnahmslos Fahrausweise bis zu ihrem Reiseziel in der Bundesrepublik. Für die Rückfahrt erwerben sie bei der DB dagegen nur Ausweise bis kurz hinter die Grenze.

"Es handelt sich daher praktisch um eine Subventionierung der aus der SBZ einreisenden mitteldeutschen und westdeutschen Reisenden" ¹⁾.

Die DB hat für das Jahr 1957 den daraus resultierenden Einnahmeausfall auf 27,6 Mio DM berechnet ²⁾. Der Ausfall wird infolge des seither eingeschränkten Reiseverkehrs zwischen der Sowjetischen Besatzungszone und Westdeutschland heute allerdings wesentlich geringer sein. Die DB sieht sich gegenwärtig aber nicht in der Lage, neuere Angaben über den Einnahmeverlust zu machen ³⁾. Da es sich hierbei um eine politische Last handelt, die über den Rahmen der Subventionierung des allgemeinen Personenverkehrs hinausreicht, scheint es gerechtfertigt, diesen Aufwand von den der DB und ihren Verkehrsnutzern zugute kommenden Subventionen abzusetzen.

B. Finanzhilfen mit Subventionscharakter

Neben den hier als berechtigt angesehenen Ausgleichszahlungen für Sonderlasten leistet der Bund für verschiedene

1) Brandbericht, a.a.O., S. 83

2) Ebenda

3) Nach Auskunft der Hauptverwaltung der DB in Frankfurt

Zwecke weitere Finanzhilfen an die DB. Legt man auch hierbei das Prinzip zugrunde, daß nur solche Lasten der DB gutgeschrieben werden können, die nicht im Zusammenhang mit der Erfüllung der gegenwärtigen Transportaufgabe stehen, so lassen sich die folgenden Leistungen des Bundes nicht mit einem echten Anspruch auf Ersatz begründen. Es handelt sich hierbei also um Subventionen ¹⁾;

	Mio DM			
	1961	1962	1963	1964
1) Anpassungshilfe (Ratio- nalisierung im Personen- verkehr)	150,0	170,0	170,0	170,0
2) Darlehen zur Erhaltung der Liquidität	-	100,0	50,0	342,0
3) Darlehen nach Verkehrs- finanzgesetz 1955	145,0	145,0	146,2	147,5
4) Übernahme des Kapital- dienstes für Anleihen	-	10,0	47,5	76,0
5) Deckung des Jahresfehl- betrages	29,8 ²⁾	110,2 ³⁾	419,6 ⁴⁾	970,3 ⁵⁾
zusammen:	324,8	535,2	833,3	1 705,8
	=====	=====	=====	=====

-
- 1) Bundeshaushaltspläne 1961-1966, Kapitel 1202, Titel 511-517 (1960-1963) und Titel 510 (1964-1966)
 - 2) Gewinn- und Verlustrechnung 1961, Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn für das Jahr 1961, a.a.O., S. 93
 - 3) Gewinn- und Verlustrechnung 1962, Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn für das Jahr 1962, a.a.O., S. 99
 - 4) Gewinn- und Verlustrechnung 1963, Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn für das Jahr 1963, a.a.O., S. 107
 - 5) Gewinn- und Verlustrechnung 1964, Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn für das Jahr 1964, a.a.O., S. 111

Zu 1) Die Anpassungshilfe, welche die DB erstmals 1961 aus Bundesmitteln erhielt ¹⁾, soll einen Ausgleich für die Defizite im Personenzugverkehr schaffen. Diese sind weitgehend auf die nicht kostengerechte Tarifpolitik der DB, also auf die Gewährung von Preis- bzw. Tarifsубventionen an die verschiedensten Bevölkerungsgruppen zurückzuführen ²⁾.

Im Allgemeinen Teil wurden Preissубventionen als Steuervergünstigungen oder Zuschüsse an die Erzeuger charakterisiert, die der Staat mit der Maßgabe gewährt, daß sie den Preis eines Gutes senken oder aber trotz Kostensteigerungen nicht erhöhen ³⁾. Zwar sind Tarifierhöhungen der DB zum Teil politisch untersagt ⁴⁾, doch ändert dies nichts an dem Umstand, daß es sich hierbei um echte Subventionen handelt. Die Anpassungshilfe ist daher dem Subventionsaufwand für die DB zuzurechnen.

Zu 2) Im Haushaltsplan 1962 war erstmals ein Liquiditätsdarlehen in Höhe von 100 Mio DM vorgesehen. Es sollte laut Erläuterungen des Bundeshaushaltsplanes ⁵⁾ vorüberge-

1) Vgl. Bundeshaushaltsplan 1961, Erläuterungen zu Kapitel 1202, Titel 516, S. 1350

2) Vgl. Brandbericht, a.a.O., S. 125 ff. sowie Treuarbeit, a.a.O., Blatt 10

3) Vgl. Allgemeiner Teil, S. 103 ff. und S. 149 ff.

4) Wenn die DB Tarifierhöhungen vornehmen will, muß sie entsprechende Anträge beim Bundesverkehrsministerium stellen, das darüber im Einvernehmen mit dem Wirtschaftsministerium entscheidet. Vgl. § 16 Bundesbahngesetz vom 13. Dezember 1951 in der Fassung vom 1. August 1961

5) Vgl. Bundeshaushaltsplan 1962, Erläuterungen zu Kapitel 1202, Titel 510 a, S. 1404

hende Liquiditätsschwierigkeiten der DB überbrücken. Man rechnete allerdings von vornherein, daß das Darlehen für eine Verlustabdeckung erforderlich sein werde, also als verllorener Zuschuß zu betrachten sei. Da diese zinslos zur Verfügung gestellte Liquiditätshilfe eher den Charakter eines Zuschusses als den eines Darlehens hat, wird sie hier unter den Zuschüssen und nicht unter den Zinssubventionen aufgeführt.

Zu 3) Nach Abschnitt VI Artikel 1 Verkehrsfinanzgesetz vom 9. April 1955 ¹⁾ erhält die DB aus Mitteln des Bundeshaushalts jährlich Darlehen zur Finanzierung von Verkehrsanlagen und rollendem Material. Auf die Verzinsung und Tilgung der Jahresraten wird entsprechend dem Sofortprogramm der Bundesregierung vom 20. Juni 1960 (zu Drucksache 1602, Anlage 2) vom Rechnungsjahr 1961 an zur Verbesserung der Kapitalstruktur der DB verzichtet ²⁾. Solange die DB für Verzinsung und Tilgung aufkam, hatten die ihr aus dem Bundeshaushalt zugeführten Mittel den Charakter echter Darlehen. Mit Wegfall des Kapitaldienstes jedoch sind sie, wenn auch der Form nach Darlehen, zu reinen Zuschüssen geworden. Sie werden daher hier unter den direkten Aufwendungen und nicht unter den Zinsvergünstigungen aufgeführt. Die Mittel sind, da sie nicht etwa die Funktion haben, betriebsfremde Lasten auszugleichen, als echte Subvention aufzufassen.

Zu 4) Zur Durchführung ihres Investitionsprogramms, das der Rationalisierung und Modernisierung gewidmet ist, hat die DB

1) Bundesgesetzblatt I, S. 166

2) Vgl. Bundeshaushaltsplan 1964, Erläuterungen zu Kapitel 1202, Titel 510 a, S. 1419

in den Jahren 1962, 1963, 1964 je eine Anleihe über 500 Mio DM am Kapitalmarkt aufgenommen. Zins- und Tilgungsdienst einschließlich der Emissionskosten übernahm der Bund ¹⁾. Für 1964 waren 76 Mio DM für die Verzinsung und Abgeltung von Emissionskosten veranschlagt. Tilgungsbeträge fallen noch nicht an. Auch hier handelt es sich, wie bei den Bundesdarlehen aus Verkehrsfinanzgesetz 1955, um direkte staatliche Leistungen ²⁾, obwohl sie die Kreditaufnahme betreffen. Sie haben den Charakter einer echten Subvention, da sie nicht dem Ausgleich von Fremdlasten dienen.

Zu 5) Ungeachtet der Abgeltungsleistungen des Bundes, welche die DB in ihre Erfolgsrechnung einstellt, weisen die Jahresabschlüsse in den letzten Jahren wachsende Bilanzverluste auf. Der Bund deckte sie durch Umwandlung der von ihm in den Rechnungsjahren seit 1952 gewährten Darlehen in einen Zuschuß ³⁾. In dieser Weise sind im Rechnungsjahr 1958 die in der Zeit von der Währungsreform bis zum Geschäftsjahr 1956 entstandenen Verluste in Höhe von 1 972 Mio DM ausgeglichen worden ⁴⁾. Für die Jahre 1957 bis einschließlich 1963 waren Fehlbeträge in Höhe von insgesamt 2 174,4 Mio DM zu tilgen ⁵⁾; für das Jahr 1964 weist der

1) Vgl. Bundeshaushaltsplan 1964, Erläuterungen zu Kapitel 1202, Titel 510 c, S. 1420

2) Vgl. Allgemeiner Teil, S. 165, S. 181 f.

3) Vgl. Bundeshaushaltsplan 1964, Kapitel 1202, Titel 510 b, S. 1420

4) Vgl. ebenda

5) Vgl. ebenda

Jahresabschluß einen negativen Saldo von 970,3 Mio DM aus ¹⁾.

Die pauschale Abdeckung der Defizite der DB durch den Bund ist als Subventionsleistung aufzufassen. Im Allgemeinen Teil wurde diese Form der Subventionierung ausführlich behandelt. Es sei daher auf die dort gemachten Ausführungen verwiesen ²⁾.

Von den Haushaltsaufwendungen des Bundes zugunsten der DB in Höhe von ³⁾

	Mio DM
1961	960,6
1962	1 147,0
1963	1 454,4
1964	2 002,8

sind die oben ermittelten Beträge ⁴⁾ von

	Mio DM
1961	677,9
1962	973,0
1963	1 005,3
1964	1 037,7

als Ausgleich für echte Fremdlasten der DB abzusetzen.

1) Vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn für das Jahr 1964, a.a.O., S. 111

2) Vgl. Allgemeiner Teil, S. 165 und S. 173 ff.

3) Vgl. oben S. 291

4) Vgl. oben S. 292 f.

Die verbleibenden Restsummen von

	Mio DM
1961	282,7
1962	174,0
1963	449,1
1964	965,1

sind als echte Subventionen aufzufassen.

Fünftes Kapitel

DIE GESAMTEN SUBVENTIONEN DER DB

Zählt man für das Jahr 1964 die Subventionen aus Mitteln des Bundeshaushalts sowie die Steuer- und Zinsverzichte zusammen, so ergibt sich eine Subventionierung der DB und ihrer Verkehrsteilnehmer von insgesamt:

	Mio DM
Steuerverzichte	1 217,8
Zinsverzichte	
für Fremdkapital	224,0
für Eigenkapital	800,0
direkte Aufwendungen	965,1
	3 206,9
	=====

Für das unter gemeinwirtschaftlichen Auflagen geführte und als Subventionsmedium fungierende Eisenbahnunternehmen hat der Staat mithin im Rechnungsjahr 1964 Subventionen in Höhe von 3,2 Mrd. DM aufgebracht. Bezogen auf den Umsatz der DB von 9 Mrd. DM ¹⁾, sind dies 35,5 %. Die vorliegende Untersuchung hat gezeigt, welche umfangreichen Berechnungen erforderlich sind, um die Aufwendungen zu ermitteln, die der Betrieb der DB allein für ein Jahr notwendig macht. Die hohe Belastung der öffentlichen Haushalte und die Tatsache, daß

1) Vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn für das Jahr 1964, a.a.O., S. 110

der exakte Betrag der erforderlichen Subventionen dem Gesetzgeber und der Exekutive normalerweise unbekannt bleibt, zeigen einmal, wie unzweckmäßig die Verwendung einer so großen Anzahl verschiedener, überwiegend indirekter Subventionsformen ist. Im Allgemeinen Teil wurde zu dem Erfordernis der Wirtschaftspolitik ausführlich Stellung genommen ¹⁾, mit möglichst wenigen (vorzugsweise direkten) Formen der staatlichen Förderung zu arbeiten.

Auf der anderen Seite läßt diese Methode der Subventionierung, bei der ein öffentliches Unternehmen als Verteilerstelle von staatlichen Unterstützungen für einzelne Wirtschafts- und Bevölkerungskreise dient, nicht erkennen, welche Gruppen in welcher Höhe unterstützt worden sind oder welcher Anteil der Förderungsmittel infolge von Mängeln der Unternehmensführung und des Marktverhaltens verloren gegangen sind. Die genaue Kenntnis der Beträge, die den einzelnen Bereichen zugute kommen, ist aber eine entscheidende Voraussetzung zur Beurteilung der tatsächlich erzielten Wirkung einer subventionspolitischen Maßnahme. Auch bezüglich dieser Frage sei auf die Ausführungen im Allgemeinen Teil verwiesen ²⁾.

Zu Beginn dieser Untersuchung haben wir erwähnt, daß der hier errechnete Subventionsaufwand sich nicht ohne fragliche Pauschalierungen einzelnen Verkehrsarten, wie zum Beispiel

1) Vgl. Allgemeiner Teil, S. 159 f.

2) Vgl. Allgemeiner Teil, S. 158 f.

dem Expresßgut- oder dem Wagenladungsverkehr, zuordnen läßt. Hierbei spielt die Verbundproduktion eine wichtige Rolle, "wie sie bei der DB nicht nur zwischen dem Güter- und dem Personenverkehr, sondern in fast allen Bereichen und Teilbereichen innerhalb dieser Verkehre vorliegt" ¹⁾. Aber selbst eine Aufteilung nach Verkehrsarten wäre noch unzureichend, da diese wiederum äußerst heterogen zusammengesetzt sind. Ließe sich also etwa die Höhe der dem stark defizitären Personenzug- oder dem ebenfalls verlustreichen Stückgutverkehr zugute kommenden Unterstützungen ermitteln, dann bliebe immer noch unbekannt, welche Gruppen von Personen oder Wirtschaftssubjekten auf diesem Wege gefördert werden.

Die in dem Gutachten der Brandkommission und der Treuarbeit aufgrund einer Gegenüberstellung von Kosten und Erlösen ermittelten Ertragsverhältnisse für einzelne Verkehrsarten der DB ²⁾ können dieses Problem nicht lösen, da in den Selbstkosten, die beide Gutachter zugrunde legen, weder Subventionen berücksichtigt noch sämtliche betriebsfremde Lasten ausgesondert sind. So legt die Treuarbeit zum Beispiel nur 5 % kalkulatorische Zinsen auf das betriebsnotwendige Eigenkapital zugrunde, was nach der hier angestellten Berechnung als zu niedrig angesehen werden muß. Ferner sind die Zinsvergünstigungen für das Fremdkapital und die

1) Treuarbeit, a.a.O., Blatt 8

2) Vgl. derselbe, Blatt 9 ff. sowie Brandgutachten, a.a.O., S. 115 ff.

Steuerverzichte nicht in die Kalkulation einbezogen. Auch ist die Rechnung nicht um die zusätzlichen Kosten bereinigt, die sich aus der Aufrechterhaltung unrentabler Strecken und nicht genutzter Kapazitäten ergeben.

Wenn somit die Treuarbeit zu dem Ergebnis kommt, daß der Stückgut-, Expreßgut- und der Gepäckverkehr sowie der Personennahverkehr im Jahre 1964 mit Verlust abgeschlossen und die übrigen Verkehrsarten ein positives Ergebnis erzielt haben ¹⁾, so läßt sich aus den oben genannten Gründen aus diesen Ertragszahlen nicht etwa ablesen, in welcher Höhe die genannten Verkehrszweige subventioniert worden sind.

Die unbefriedigende Ertragslage der DB und die damit erforderliche Subventionierung in der hier berechneten Höhe ²⁾ läßt sich in der Hauptsache auf folgende Ursachen zurückführen:

1. Konzeption des Unternehmens, innerbetriebliche Organisation, Marktverhalten;
2. Gemeinwirtschaftliche Auflagen, besonders nicht-kostengerechte Tarifierung;
3. Wettbewerbsverzerrungen gegenüber den konkurrierenden Verkehrsträgern.

	Mio DM
1) Stückgutverkehr	397
Expreßgutverkehr	108
Gepäckverkehr	37
Personenverkehr	1 086
siehe Treuarbeit, a.a.O., Blatt 10	

- 2) Es sei daran erinnert, daß hierbei die sogenannten betriebsfremden Lasten, vermindert um etwaige Ausgleichszahlungen des Bundes, bereits ausgesondert wurden.

Zu 1. Hierunter fällt die sich aus dem Charakter des Unternehmens als Behörde ergebende ungenügende Anpassung an die Erfordernisse eines modernen Konkurrenzbetriebes, die Schwerfälligkeit eines großen Verwaltungsapparates sowie die Zentralisierung der Verantwortung an der Spitze ¹⁾. Die DB hat sich bisher in unzureichender Weise an den in der Vergangenheit eingetretenen Strukturwandel im Verkehrsreich angepaßt ²⁾, das heißt, sie hat ihr Leistungsangebot nicht auf das verringerte Verkehrsaufkommen eingestellt ²⁾. Hieraus resultiert ein überhöhtes Kostenvolumen und unausgenutzte Kapazitäten im "Personalbereich, im Werkstättenwesen, im Betrieb unrentabler Strecken und Abfertigungsstellen" ³⁾. Ein zu niedriges Tarifniveau, selbst soweit dies nicht politisch bedingt ist, wie etwa im Wagenladungs- und im Kleingutverkehr ⁴⁾, und Versäumnisse im Wahrnehmen von Marktchancen tragen zu einem wesentlichen Teil zu der schlechten Ertragslage der DB bei.

Zu 2. Daneben erwachsen der DB Sonderbelastungen aus nicht kosten- oder marktorientierten Tarifen im Berufs- und Schülerverkehr sowie in einer Reihe von anderen Sozialverkehren ⁵⁾ und aus der Unterhaltung unrentabler Strecken

1) Vgl. Brandbericht, a.a.O., S. 113 f.

2) Vgl. hierzu derselbe, S. 112 sowie Treuarbeit, a.a.O., Blatt 11 f.

3) Treuarbeit, a.a.O., Blatt 8

4) Vgl. derselbe Blatt 12

5) Vgl. derselbe Blatt 18

in den Bundesförderungsgebieten, die aus strukturpolitischen Rücksichten nicht stillgelegt werden dürfen ¹⁾. In beiden Fällen ist der DB - im Gegensatz zu den unter 1. erwähnten Ursachen - eine Änderung ihres unternehmerischen Verhaltens aufgrund politischer Auflagen verwehrt.

Zu 3. Letztlich ist die Verlustsituation der DB wohl auch auf bestimmte, quantitativ jedoch kaum bestimmbare Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des Verkehrs zurückzuführen. Diese sind darin zu sehen, daß andere Verkehrsträger einen geringeren Anteil der Wegekosten tragen (etwa die Binnenschiffahrt) oder einer niedrigeren indirekten Besteuerung unterliegen. Die Binnenschiffahrt zum Beispiel entrichtet weder Umsatz- noch Beförderungsteuer. Inwieweit die zahlreichen Vergünstigungen der DB auf anderen Gebieten derartige Vorteile konkurrierender Verkehrsträger allerdings ausgleichen, läßt sich kaum eindeutig nachweisen.

Die wichtigsten Ergebnisse dieses Kapitels lassen sich zusammenfassen: Die Höhe der Subventionen zugunsten der DB ist nur schwer und nur mit Hilfe von Schätzungen und Zusatzrechnungen zu bestimmen. Eine wenigstens anteilige Aufgliederung des Aufwandes nach Verkehrsarten, nach Gruppen von

1) Siehe § 28 a Bundesbahngesetz

Verkehrsteilnehmern und somit nach Subventionsmotiven erscheint infolge der zahlreichen verschiedenartigen Unterstützungsmaßnahmen nicht möglich. Damit entzieht sich die Subventionierung der DB weitgehend einer Beurteilung nach Zweck, Wirkungsweise und erzielbarem oder erzielttem Erfolg. Die Hilfeleistungen an die DB in der vorliegenden Form sind somit nach den im Allgemeinen Teil entwickelten Kriterien in jeder Weise negativ zu beurteilen. Das dieser Untersuchung eines Beispiels aus der Subventionspraxis gesetzte Ziel bestand nicht in der Ausarbeitung von Vorschlägen zur Änderung der Unternehmensstruktur der DB und eines zweckmäßigeren Einsatzes der Hilfeleistungen, vielmehr sollte in erster Linie der zugunsten des Eisenbahnunternehmens geleistete Aufwand an Förderungsmitteln ermittelt werden.

Schließlich sei noch auf die Wirkungen hingewiesen, die von einer in der vorliegenden Art praktizierten Subventionspolitik auf die Gesamtwirtschaft ¹⁾ und namentlich auf den Verkehrsbereich ausgehen. Einmal wird es mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Verzerrungen im marktwirtschaftlichen Gefüge führen, wenn das größte Unternehmen in der Bundesrepublik ²⁾,

1) Vgl. hierzu Allgemeiner Teil, erstes Kapitel, Abschnitt B, S. 13 ff.

2) Nach einer Untersuchung von M. Kruk über die hundert größten Unternehmen Deutschlands (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28.8.1965, Nr. 199, S. 5) lag im Jahre 1964 das Volkswagenwerk mit 104 000 Beschäftigten und einem Umsatz von 7,9 Mrd. DM an der Spitze der privaten Unternehmen in der Bundesrepublik

das im Jahre 1964 rund 470 000 Beschäftigte ¹⁾ oder 1,7 % der gesamten Erwerbstätigen in der Bundesrepublik ²⁾ und einen Jahresumsatz von rund 9 Mrd. DM ³⁾ aufwies, weitgehend außerhalb eines echten Wettbewerbs verharret. Berücksichtigt man die Höhe der im Jahre 1964 an die DB geleisteten Subventionen von 3,2 Mrd. DM oder 35,5 % des Jahresumsatzes des Unternehmens, so scheint dieser Schluß berechtigt. In besonderem Maße wirkt sich die hohe Subventionierung der DB naturgemäß auf den Verkehr aus. Auf die DB entfiel 1964 ein Anteil von 45,6 % am gesamten Güterverkehr der Bundesrepublik ⁴⁾. Sie war mit 52,9 % am gesamten Personenverkehr beteiligt ⁵⁾.

-
- 1) Vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn für das Jahr 1964, a.a.O., S. 130
 - 2) Im Jahre 1964 gab es in der Bundesrepublik rund 27 Mio Erwerbstätige. Siehe Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Jg. 1966, S. 148
 - 3) Vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn für das Jahr 1964, a.a.O., S. 110
 - 4) Gemessen in Tonnenkilometern; vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn für das Jahr 1964, a.a.O., S. 16
 - 5) Gemessen in Personenkilometern; die Gesamtleistung an Personenkilometern der DB betrug im Jahre 1964 42,0 Mrd (siehe Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn für das Jahr 1964, a.a.O., S. 28). Die Höhe der insgesamt im Bundesgebiet geleisteten Personenkilometer betrug 79,3 Mrd (siehe Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Jg. 1966, S. 353).

Wird mithin der weitaus größte Verkehrsträger in Höhe von 35,5 % seines Umsatzes subventioniert, so läßt sich allein aus diesen Größenordnungen folgern, daß hiervon ein weitreichender, wenn auch nicht quantifizierbarer Einfluß auf die Struktur des gesamten Verkehrsbereichs ausgeht. Eine Subventionierung und damit Kostenverzerrung in dem hier ermittelten Ausmaß vereitelt zweifellos die Verwirklichung des wichtigsten Grundsatzes für eine zweckmäßige Koordination und Arbeitsteilung im Verkehr, nämlich daß jeder Verkehrsträger entsprechend seiner spezifischen Eigenheiten und arteigenen Kostenvorteile zum Verkehr beizutragen, das heißt, daß er die Verkehrsleistungen zu übernehmen habe, die er zu den geringsten volkswirtschaftlichen Kosten ausführen kann.

Es liegt somit die Vermutung nahe, daß hier der Einsatz der volkswirtschaftlichen Produktivkräfte in unwirtschaftlicher Weise erfolgt, was durch eine Subventionierung lediglich überdeckt wird. Eine Mehrbelastung des einzelnen Verkehrsteilnehmers auf der einen und eine Entlastung der Gesamtheit der Steuerzahler auf der anderen Seite - eine Methode, die wiederholt vorgeschlagen und begründet wurde - wären dagegen ökonomisch wie sozial sinnvoller und weniger kostspielig. Fehlleitungen von Kapital und Arbeitskräften könnten verhindert, eine Steigerung des Sozialprodukts ermöglicht und den Tendenzen des wachsenden staatlichen Anteils am Sozial-

produkt sowie der zunehmenden Wohlfahrtsstaatlichkeit entgegengewirkt werden. Der fortschreitende Verlust an liberaler Substanz der Wirtschaftsordnung ließe sich auf diese Weise in einem Teilbereich der Wirtschaft aufhalten.

Literaturverzeichnis zum Allgemeinen Teil

- Alexander-Katz, E., Öffentliche Subventionen und Zuwendungen, in: Finanzarchiv, N.F., 20. Bd. (1959/60)
- Arrow, K.J., Little's Critique of Welfare Economics, in: The American Economic Review, Vol. XLI (1951)
- Bellstedt, C., Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung durch Steuern, Schwetzingen/Baden, o.J.
- Boecker, W., Stickstoffsубventionen, Ein volkswirtschaftlicher Beitrag zum Subventionsproblem. Diss. Frankfurt 1953
- Böhm, F., Freiheitsordnung und soziale Frage, in: Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung, Berlin 1954
- Boehme, H., Preissubventionen, Ein Beitrag zur Theorie der Ausgabeninzidenz, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N.F., Berlin 1959
- Boettcher, E., Phasentheorie der wirtschaftlichen Entwicklung, Ein Ansatz zu einer dynamischen Theorie der Wirtschaftsordnung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Festgabe für Eduard Heilmann, Tübingen 1959
- Brehms, H., Cartels and Competition, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 66. Bd. (1951)
- Buchholz, H.W., Subventionen, Eine theoretische und praktische Betrachtung unter besonderer Berücksichtigung der Subventionen in Westdeutschland nach 1945. Diss. Frankfurt 1951 (maschinengeschriebenes Manuskript)
- Buchmann, J.M., und Stubblebine, W.C., Externality, in: Economica, Vol. XXIX (1962)
- Buessgen, H.R., Die indirekten Subventionen dargestellt am Beispiel der Steuervergünstigung des § 7 d II EStG. Diss. Köln 1959

- Büning, L., Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Zinssubventionen und ihre Einordnung in das System der wirtschaftspolitischen Mittel unter Berücksichtigung ihrer Marktkonformität. Gutachten, Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der westfälischen Wilhelms-Universität Münster i.W., Sonderdruck Nr. 6, Münster 1954
- Colm, G., Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben, Tübingen 1927
- Due, J.F., Government Expenditures and their Significance for the Economy, in: Fiscal Policies and the American Economy, hrsg. von Kenyon E. Poole, New York 1951
- Etzel, F., Gutes Geld durch gute Politik, Gedanken über Wirtschafts-, Währungs- und Finanzpolitik im sozialen Rechtsstaat, Stuttgart 1959
- Unbedachte Subventionen - eine Gefahr für Gesellschaft und Lebensstandard, in: Junge Wirtschaft, Nr. 1, 8. Jg., 1960
- Eucken, W., Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung, in: Ordo, 2. Bd., Duisburg 1949
- Das ordnungspolitische Problem, in: Ordo, 1. Bd., Opladen 1948
- Evens, H., Subventionen im Bundeshaushalt, in: Informationen des Instituts für Raumforschung, Nr. 18, 9. Jg. 1959
- Fackelmeyer, A., Subventionen und Produktionsförderung als Mittel der Außenhandelspolitik, Diss. Berlin 1952
- Fellner, W., Monetary Policies and Full Employment, University of California Press, Berkeley and Los Angeles 1946
- Freudenberg, H.E., Die Subventionen als Kreislaufproblem in Marktwirtschaft und Staatswirtschaft, Tübingen 1934
- Frickhöffer, W., Mut zum Strukturwandel, Vortrag gehalten auf der 17. Arbeitstagung der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft 1962; abgedruckt im Tagungsprotokoll Nr. 17, Was nun?, Ludwigsburg 1962

- Furth, H., Allgemeine Grundlagen, Geschichte und Technik der wirtschaftlichen Auslandshilfe, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., 2. Bd., Tübingen 1965
- Gasser, E., Steuern ohne Steuerbudget (Zur Problematik der Preisausgleichskassen), Festgabe für Eugen Großmann, Zürich 1949
- Haller, H., Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, Tübingen, Zürich 1957
- Die Steuern, Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben, Tübingen 1964
- Hansmeyer, H.-K., Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N.F., H. 25, Berlin 1963
- Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft, Tübingen 1963
- Hayek, F.A., Marktwirtschaft und Wirtschaftspolitik, in: Ordo, 6. Bd., Berlin 1954
- Heinig, K., Das Budget, 1. Bd., Tübingen 1949
- Die Sachausgaben im öffentlichen Haushalt, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., 2. Bd., Tübingen 1956
- Helander, S., Das Autarkieproblem in der Weltwirtschaft, Berlin 1955
- Henneberg, W., Einfluß des Parlaments auf die Subventionspolitik der Regierung? Diss. Mainz 1952
- Henze, K.O., Verwaltungsrechtliche Probleme der staatlichen Finanzhilfe zugunsten Dritter, 1958
- Hicks, U.K., Die öffentliche Finanzwirtschaft Großbritanniens 1799-1949, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., 1. Bd., Tübingen 1952
- Higgins, B., Economic Development, Principles, Problems and Policies, London 1959
- Hisst, F.W., Safe Guarding and Protection in Great Britain and in the United States, London 1927
- Hochbaum, M., Das Diskriminierungs- und Subventionsverbot in der EGKS und EWG, Baden-Baden, Bonn 1962

- Hoefer, W., Die Industriesubventionen in Deutschland seit 1924. Diss. Marburg 1937
- Hoffmann, H., Die politische Bedeutung der Subventionen, Eine Untersuchung im Grenzgebiet von Wirtschaftssoziologie und Politik. Diss. Heidelberg 1952 (maschinengeschriebenes Manuskript)
- Huber, E.R., Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. Bd., Tübingen 1954
- Institut für Finanzen und Steuern, Subventionen, Schriftenreihe des Instituts, 2. Bd., H. 57, Bonn 1960
- Am Rande des Defizits, Schriftenreihe des Instituts, 2. Bd., H. 57, Bonn 1960
- Ipsen, H.P., Öffentliche Subventionierung Privater, Berlin, Köln 1956
- Jöhr, W.A. und Singer, H.W., Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., Göttingen 1965
- Johansen, L., Public Economics, Amsterdam 1965
- Kamitz, R., Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft, in: Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur, Festgabe für Alfred Müller-Armack, Berlin 1961
- Kerschagl, R., Einführung in die Allgemeine Finanzwissenschaft, Wien und Stuttgart 1963
- Krischer, G., Die Subventionen der Deutschen Bundesländer von 1961-1966, Berichte des Deutschen Industrieinstituts, Köln, N.F., Nr. 5 (Oktober 1966)
- Küng, E., Die Subventionen in nationalökonomischer Beleuchtung, in: Jb. für Nationalökonomie und Statistik, 149. Bd., Jena 1939
- Der Interventionismus, Volkswirtschaftliche Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik, Bern 1941
- Art. Interventionismus, in Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 5. Bd., Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956

- Laufenburger, H., Die Einkommenbesteuerung, in: Hb. der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., 2. Bd., Tübingen 1956
- Leugger, J., Ein Beitrag zum Problem der Subventionen und der Ausgabenlehre, in: Festgabe für Hans Schorer, Bern 1947
- Lim, T.B., Redistribution of Income in Underdeveloped Territories, in: Income Redistribution and Social Policy, London 1954
- Littmann, K., Zunehmende Staatstätigkeit und wirtschaftliche Entwicklung, Köln und Opladen 1957
- Löbke, O., Die Subventionierung des Wohnungsbaus, insbesondere seit 1945, Forschungsstelle für Siedlungs- und Wohnungswesen an der westfälischen Landesuniversität zu Münster i.W. E.V., "Beiträge und Untersuchungen", 43. Bd., Münster 1951
- Mann, F.K., Die Staatswirtschaft unserer Zeit, Jena 1930
- Finanztheorie und Finanzsoziologie, 1959
- Marbach, F., Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention, Bern 1950
- Mascin, M., Die öffentlichen Ausgaben, in: Hb. der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., 2. Bd., Tübingen 1956
- Meinhold, W., Subventionen, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1958
- Miksch, L., Subventionen in der Industrie, in: Die Wirtschaftskurve mit Indexzahlen der Frankfurter Zeitung, 9. Jg., 1930
- Möhrle, S., Über Berechnung und Wirkung von Steuervergünstigungen. Diss. Tübingen 1954
- Moeller, H., Staatliche Wirtschaftsplanung in der Wettbewerbswirtschaft, in: Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Festschrift für Erwin von Beckerath, hrsg. von Norbert Kloten, Wilhelm Krelle u.a., Tübingen 1964

- Molitor, B., "Soziale Marktwirtschaft", in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 3. Jahr, Tübingen 1958
- Müller-Armack, A., Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, Hamburg 1948
- Stil und Ordnung der Sozialen Marktwirtschaft, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln, Untersuchungen 4, (1951)
- Soziale Marktwirtschaft, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 9. Bd., Göttingen 1956
- Soziale Marktwirtschaft nach einem Jahrzehnt ihrer Erprobung, in: Wirtschaftspolitische Chronik, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln, H. 2/3 (1959)
- Das gesellschaftspolitische Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft, in: Wirtschaftspolitische Chronik, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln, H. 3 (1962)
- Mund, V.A., Government and Business, New York 1950
- Musgrave, R.A., The Theory of Public Finance, New York, Toronto, London 1959
- Napp-Zinn, A.F., Interventionismus und Soziale Marktwirtschaft, in: Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Festschrift für Erwin von Beckerath, hrsg. von Norbert Kloten, Wilhelm Krelle u.a., Tübingen 1964
- Nathan, O., Subsidies, in: Encyclopaedia of the Social Sciences (ed. R.A. Seligman and A. Johnson), 11. Aufl., New York 1954, 13. Bd.
- Neumark, F., Verkehrssubventionen, in: Die Wirtschaftskurve mit Indexzahlen der Frankfurter Zeitung, 9. Jg., 1930
- Subventionen, in: Handwörterbuch des Bankwesens, Berlin 1933

- Neumark, F., Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung, in: Hb. der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., 1. Bd., Tübingen 1952
- Interventionistische und dirigistische Steuerpolitik, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, Frankfurt 1957
- Nieschke, K., Die öffentlichen Kredite und Bürgschaften, Stollfußstabellen Nr. T 30, 1959
- Nöll von der Nahmer, R., Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 2. Bd. (Spezielle Steuerlehre), Köln und Opladen 1964
- Oliver, H.M., Fiscal Policy, Employment and the Price Level, in: Fiscal Policies and the American Economy, hrsg. von Kenyon E. Poole, New York 1951
- Palyi, M., Subventionen, in: Die Wirtschaftskurve mit Indexzahlen der Frankfurter Zeitung, 9. Jg., 1930, S. 153
- Pechthold, L., Zum Wohle der Verbraucher: Die Konsumbrotsubventionierung, in: Hansmeyer, K.H., Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N.F., H. 25, Berlin 1963
- Pigou, A.C., Some Aspects of Welfare Economics, in: The American Economic Review, Vol. XLI (1951)
- The Theory of Employment, Oxford 1947
- Poole, K.E., Background and Scope of American Fiscal Policies, in: Fiscal Policies and the American Economy, hrsg. von Kenyon E. Poole, New York 1951
- Posset, R., Les subventions économiques et la lutte contre l'inflation, Paris 1956
- Predöhl, A., Monopol und Konzern in pragmatischer Sicht, in: Methoden und Probleme der Wirtschaftspolitik, Gedächtnisschrift für Hans-Jürgen Seraphim, hrsg. von Hans Ohm, Berlin 1964
- Proske, W., Wieweit sind direkte staatliche Subventionen mit einer Wettbewerbsordnung vereinbar, Ein Beitrag zur Problematik der Subventionspolitik in Deutschland. Diss. Freiburg 1950

- Recktenwald, H.C., Entzugseffekte der Besteuerung, in Finanzarchiv, N.F., 18. Bd., H. 1
- Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., 26. Bd., Berlin 1962
- Die Finanzwissenschaft unserer Zeit, Vortrag erschienen in der Reihe Gegenwartsfragen aus Wirtschaft und Gesellschaft, Nürnberger Vorträge, 4. Bd., Stuttgart, Berlin u.a. 1965
- Steuerüberwälzungslehre, Theoretische und empirische Verteilung von Abgaben und Kosten, 2. überarbeitete und ergänzte Auflage, Berlin 1966
- Neuere Entwicklungen in der Finanzwissenschaft, in: Jahrbuch der Sozialwissenschaft, 13. Bd., Göttingen 1962
- , Hrg., Lebensbilder großer Nationalökonomien. Einführung in die Geschichte der Politischen Ökonomie, Köln, Berlin 1965
- Ricardo, D., Grundsätze der Volkswirtschaft und Besteuerung (Übersetzung der 3. Aufl. 1921), 3. Aufl., Jena 1923
- Robbins, L., Economic Planning and International Order, London 1937
- Robinson, J., Beggar-My-Neighbour Remedies for Unemployment, in: Essays in the Theory of Employment, Oxford 1947
- Röper, B., Ansätze zu einer wirklichkeitsnahen und dynamischen Theorie der Monopole und Oligopole, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 67. Bd. (1951)
- Röpke, W., Art. Staatsinterventionismus, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., 1929
- Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, 5. Aufl., Erlenbach-Zürich 1949
- Jenseits von Angebot und Nachfrage, Erlenbach-Zürich 1958

- Rolph, E.R., The Theory of Fiscal Economics, Berkeley, Los Angeles 1956
- Rüstow, A., Staatspolitische Voraussetzungen des wirtschaftspolitischen Liberalismus, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, 187. Bd., Dresden 1932
- Ortsbestimmung der Gegenwart I, Zürich 1950
- Paläoliberalismus, Kommunismus und Neoliberalismus, in: Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur, Festgabe für Alfred Müller-Armack, Berlin 1961
- Rutz, K., Staatliche Subventionen an private Unternehmungen. Diss. Zürich 1948
- Schild, C., Die Subventionierung unrentabler Betriebe als finanzwirtschaftliches und volkswirtschaftliches Problem, dargestellt an dem Fall "Sontra". Diss. Köln 1957
- Schindler, D., Die Bundessubventionen als Rechtsproblem, Aarau 1951
- Schlange, E., Die Subsidierung von Ernährung und Landwirtschaft in Großbritannien, Hamburg und Berlin 1949
- Schlotter, H.G., Die Förderung der westdeutschen Landwirtschaft durch öffentliche Mittel 1949-1956, Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, H. 30, Hannover 1960
- Schmoller von, G., Umrisse und Untersuchungen zur Verfassungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsge-schichte, Leipzig 1898
- Schmölders, G., Steuersystem und Wettbewerbsordnung, in: Ordo, 3. Bd., Fellbach/Württemberg 1950
- Organische Steuerreform, Grundlagen, Vorarbeiten, Gesetzentwürfe, Berlin und Frankfurt 1953
- Finanzpolitik, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1955
- Steuersystem und Steuersystematik, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., 2. Bd., Tübingen 1956

- Schmölders, G., Zur Begriffsbestimmung der Verbrauchssteuern, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N.F., H. 10, Berlin 1955
- Das Verbrauch- und Aufwandsteuersystem, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., 2. Bd., Tübingen 1956
- Subventionsmentalität und Marktwirtschaft, Vortrag gehalten vor der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft in Bad Godesberg am 25.6.1962, abgedruckt in Tagungsprotokoll Nr. 18: Soll der Staat Geschenke verteilen? Ludwigsburg 1962
- Allgemeine Steuerlehre, 4. Aufl., Berlin 1965
- Scitovsky, T., The State of Welfare Economics, in: The American Economic Review, Vol. XLI (1951)
- Seidenfus, H.S., Kurzfristige und langfristige Wirkungen des Wettbewerbs, Ein Beitrag zur rationalen Wirtschaftspolitik, in: Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Festschrift für Erwin von Beckerath, hrsg. von Norbert Kloten, Wilhelm Krelle u.a., Tübingen 1964
- Seligman, E.R., The Shifting and Incidence of Taxation, 4. Aufl., New York 1921
- Seraphim, H.-J., Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, Göttingen 1955
- Deutsche Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Wiesbaden 1966
- Spohn, K., Der ökonomische Charakter der öffentlichen Unternehmung, in: Finanzarchiv, N.F., 12. Bd. (1950/51)
- Steffens, M., Die volkswirtschaftliche Problematik der Subventionen unter besonderer Rücksichtnahme auf ihre Bedeutung in der Staatswirtschaft des Deutschen Reichs 1928-1935. Diss. Bonn 1936

- Tautscher, A., Die öffentlichen Unternehmungen und ihre wirtschaftspolitischen Aufgaben, in: Zeitschrift f.d. ges. Staatswiss., 109. Bd., 1953
- Die öffentliche Wirtschaft, Berlin 1953
- Thalheim, K.C., Zum Problem der Einheitlichkeit der Wirtschaftspolitik, in: Festgabe für Georg Jahn, hrsg. von Georg Muhs, Berlin 1955
- Treue, W., Wirtschaftsgeschichte der Neuzeit, Im Zeitalter der industriellen Revolution 1700 bis 1960, Stuttgart 1962
- Turvey, R., On Divergencies between Social Cost and Private Cost, in: Economica, Vol. XXX (1963)
- United Nations Economic Commission for Asia and the Far East, Committee on Industry and Trade, Second Session, "Foreign Investment Laws and Regulations in the ECAFE Region"; Bangkok 1950
- Utz, A.F., Der Mittelstand in der Wirtschaftsordnung heute. Akten des Mittelstandskongresses, Madrid, Heidelberg 1959
- Vialon, F.K., Haushaltsrecht, 2. Aufl. 1959
- Weddigen, W., Allgemeine Finanzwissenschaft, 4. Aufl., Berlin 1964
- Wenger, K., Die Auswirkungen preisverändernder Subventionen auf die Volkswirtschaft, in: Weltpolitische Blätter, Nr. 1, 6. Jg., Wien 1959
- Wessels, Th., Subventionen, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 3. Aufl., 3. Bd., Stuttgart 1960
- Über wirtschaftspolitische Konzeptionen des Wettbewerbs, in: Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur, Festgabe für Alfred Müller-Armack, Berlin 1961
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium Gutachten von Januar 1957 bis März 1961, Göttingen 1961

- Witte, K., Subventionen in der Mineralölwirtschaft. Diss. Köln 1962, (Photodruck der Universität Köln)
- Wysocki von, K., Der Subventionscharakter öffentlicher Exportbürgschaften und Exportgarantien, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, Jg. 13 (1961)
- Zachau-Mengers, G., Subventionen als Mittel moderner Wirtschaftspolitik. Diss. Jena, Dessau 1930
- Ziegler, G., Subventionen in der Marktwirtschaft. Diss. Köln 1955 (Maschinengeschriebenes Manuskript)

S o n s t i g e Q u e l l e n

Bundeshaushaltspläne für die Rechnungsjahre 1951-1967

Finanzberichte 1962-1967, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Bad Godesberg

Bundestagsdrucksachen

Bundestagsprotokolle

Statistische Jahrbücher für die Bundesrepublik Deutschland

Literaturverzeichnis zum Besonderen Teil

- Berger, K., Der Geschäftswert und seine Ermittlung bei Auseinandersetzungen, in: Praktische Betriebswirtschaft, Jg. 1947, H. 2
- Binder, P., Die Bundesbahn und ihre Konkurrenten, Stuttgart-Degerloch 1961
- Brandkommission, Bericht über die Deutsche Bundesbahn (DB) vom 30. Januar 1960, Bundestagsdrucksache 1602, 3. Wahlperiode, Bonn 1960
- Bundesminister für Verkehr, Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1961, Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, 22. Bd., Bad Godesberg 1961
- Bericht über die Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen im binnenländischen Güterverkehr nach Art und Ausmaß und Vorschläge zu ihrer Beseitigung, veröffentlicht als Bundestagsdrucksache IV/1449, 4. Wahlperiode, August 1963 (Steuerrechtsnormenvergleich)
- Deutsche Bundesbahn, Hauptverwaltung Denkschrift der Deutschen Bundesbahn zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen der Verkehrsträger auf steuerlichem Gebiet, Darmstadt 1963
- Normalisierung der Konten der DB, Unterschiedliche Belastung der Verkehrsträger mit Steuern, Frankfurt 1965; unveröffentlichtes Manuskript
- Eine Stellungnahme der Deutschen Bundesbahn zu den Schriften Wilhelm Kirchgässer, "Die Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen im Verkehrswesen der Bundesrepublik Deutschland" und Prof. Dr. A. Schnettler, "Steuerbelastungsvergleich zwischen Bundesbahn und Binnenschifffahrt", "Schriftenreihe die Bundesbahn", Folge 10, Darmstadt o.J.

- Deutscher Industrie-
und Handelstag, Zur wirtschaftlichen Gesundung der
Deutschen Bundesbahn, Schriftenreihe
des DIHT, H. 60, Bonn 1959
- Neuordnung des Verkehrs, Gedanken und
Vorschläge des Deutschen Industrie-
und Handelstages, Schriftenreihe des
DIHT, H. 62, Bonn 1960
- Deutsche Revisions-
und Treuhand AG, Bericht Nr. 40 53 00, veröffentlicht in:
Briefe zur Verkehrspolitik, 12. Jg.,
27.4.1966 (D Nr. 17/18), Bonn
- Gelhausen, F., Probleme der Bewertung von Unternehmen,
in: Die Wirtschaftsprüfung, 9. Jg. (1948)
- Hamm, W., Preise als verkehrspolitisches Ordnungs-
instrument, Veröffentlichungen des For-
schungsinstituts für Wirtschaftspolitik
an der Universität Mainz, hrsg. von
E. Welter, 17. Bd., Heidelberg 1964
- Hax, K., Die Gesamtbewertung von Unternehmungen,
in: Betriebswirtschaftliche Beiträge,
2. Lfg., Bremen-Horn 1948
- Hereth, F., Steuerbegünstigung und Wettbewerbslage
der Deutschen Bundesbahn, in: 6. Beiheft
von "Die Bundesbahn", amtliches Organ
der Hauptverwaltung der Deutschen Bun-
desbahn, Februar 1960
- Institut für Verkehrs-
wissenschaft an der
Universität Köln Forschungsberichte, H. 6
- Jonas, H., Die Bestimmung des Kapitalisierungs-
zinsfußes bei der Unternehmungsbewertung,
in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft,
24. Jg. (1954)
- Jürgensen, H., Supranationale und nationale Verkehrs-
politik, Widersprüche - Ergänzungen -
Lösungen, in: Beiträge zur supranatio-
nalen und nationalen Verkehrspolitik,
Schriftenreihe "Die Bundesbahn", Folge
12, Darmstadt 1963

- Kirchgüsser, W., Die Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen im Verkehrswesen der Bundesrepublik Deutschland, Duisburg 1902
- Kolbe, K., Gesamtwert und Geschäftswert der Unternehmung, Köln und Opladen 1954
- Lackmann, F., Theorien und Verfahren der Unternehmungsbewertung, Berlin 1955
- Meilicke, H., Die steuerliche Be- und Entlastung der Bundesbahn, in: Die Binnenschifffahrt zu verkehrspolitischen Grundsatzfragen, hrsg. vom Zentralausschuß der Deutschen Binnenschifffahrt, 1960
- Mellerowicz, K., Der Wert der Unternehmung als Ganzes, Essen 1952
- Meyer, A., Das "Defizit" 1964 - einmal anders gesehen, Sonderdruck aus "Die Bundesbahn". H. 21(1965), Hestra-Verlag, Darmstadt o.J.
- Der Jahresabschluß der Deutschen Bundesbahn, Die Abschlüsse für die Geschäftsjahre 1963 und 1964, Sonderdruck aus "Die Bundesbahn", H. 7 (1966), Hestra-Verlag, Darmstadt 1966
- Münstermann, H., Wert und Bewertung der Unternehmung, Wiesbaden 1966
- Napp-Zinn, A.F., Besprechung von Ritschl, H., Die Deckung der Straßenkosten und der Wettbewerb der Verkehrsmittel, Berlin und Köln 1956, in: Finanzarchiv, N.F., 17. Bd. (1956), H. 1
- Predöhl, A., Verkehrspolitik, Göttingen 1953
- Ritschl, H., Die Besteuerung öffentlicher Unternehmen, Berlin, 1960
- Schädel, W., Langer, R., Mineralölsteuer und Mineralölzoll, Kommentar, 3. Auflage, Berlin und Frankfurt 1902
- Schmalenbach, E., Die Beteiligungsfinanzierung, 3. Auflage, bearbeitet von R. Bauer, Köln und Opladen 1954

- Schmidt, F., Die Unternehmung im Rahmen der Wirtschaft, Grundriß der Betriebswirtschaftslehre, 2. Bd., Leipzig 1927
- Schmitt, A., Zur Neuordnung der deutschen Kraftverkehrbesteuerung, in: Finanzarchiv, N.F., 15. Bd. (1954/55)
- Schmölders, G., Die Beförderungsteuer im Steuersystem, in: Finanzarchiv, N.F. 15. Bd. (1954/55)
- Schnettler, A., Steuerbeastungsvergleich zwischen Bundesbahn und Binnenschifffahrt, Duisburg-Ruhrort 1962
- Betriebe, öffentliche Haushalte und Staat, Berlin 1964
- Schwantag, K., Zinsen und Kapital in der Kostenrechnung, Minden 1948
- Union Européenne des Experts Comptables, Economiques et Financiers (E.U.C.), Die Bewertung von Unternehmungen und Unternehmungsanteilen, Düsseldorf 1961
- Varga, St., Unternehmungsgewinn, Berlin 1957
- Vernier, J., Die buchmäßigen und kalkulatorischen Zinsen, St. Gallen 1948
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium, Grundsätze für die Aufbringung der Kosten der Verkehrswege, Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium, H. 3, Bielefeld 1954
- Grundsätze zur Verkehrspolitik, Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium, H. 9, Bielefeld 1960

S o n s t i g e Q u e l l e n

Bundesbahngesetz vom 13. Dezember 1951
in der Fassung vom 1. August 1961

Bundesgesetzblätter

Bundeshaushaltspläne 1960-1966

Geschäftsberichte der Deutschen Bundes-
bahn für die Jahre 1961-1964

Geschäftsbericht der Deutschen Bundes-
bank für das Jahr 1964

Monatsberichte der Deutschen Bundesbank,
19. Jg., Nr. 1 (Januar 1967)

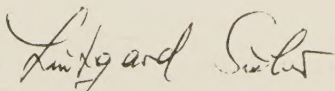
Statistische Jahrbücher für die Bundes-
republik Deutschland, Stuttgart und
Mainz, Jg. 1964-1966

Steuergesetze



L e b e n s l a u f

Am 26. März 1936 wurde ich als Tochter von Professor Dr. Eugen H. Sieber und seiner Ehefrau Alix Sieber, geb. Fleischer, in Leipzig geboren. Im Jahre 1945 trat ich in das Hölderlin-Realgymnasium in Heidelberg ein, wo ich im Frühjahr 1954 die Reifeprüfung ablegte. Anschließend begann ich mit dem Studium der Wirtschaftswissenschaften an der Ruprecht-Karl-Universität Heidelberg. Hier bestand ich im Frühjahr 1958 die Prüfung für Diplom-Volkswirte. Ich setzte meine Studien an der Universität Heidelberg fort und wirkte gleichzeitig an der deutschen Übersetzung eines volkswirtschaftlichen Fachbuches aus dem Englischen mit. Anschließend war ich als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Institut für Finanzwissenschaft an der Universität Freiburg (damaliger Direktor: Prof. Dr. W. Ehrlicher) beschäftigt. Vom Frühjahr 1961 bis Frühjahr 1965 war ich bei der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft in Heidelberg tätig. Seit Mai 1965 bin ich Verwalter einer wissenschaftlichen Assistentenstelle am Südasiens-Institut der Universität Heidelberg, Abteilung für Wirtschaftswissenschaften (Direktor bis WS 1965/66: Prof. Dr. Bruno Fritsch).


(Luitgard Sieber)

Heidelberg, April 1968

